



UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO – UNIRIO
Centro de Ciências Jurídicas e Políticas – CCJP

PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO – PPGD
Mestrado acadêmico em Direito

EDUARDA LATTANZI MENEZES

**A responsabilidade internacional e doméstica no combate à violência contra a
mulher:**

**Um estudo de caso sobre as Leis Maria da Penha e Femicídio, a partir do Ciclo
de Políticas Públicas**

Rio de Janeiro
2018

UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO – UNIRIO
Centro de Ciências Jurídicas e Políticas – CCJP

PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO – PPGD
Mestrado acadêmico em Direito

EDUARDA LATTANZI MENEZES

**A responsabilidade internacional e doméstica no combate à violência contra a
mulher:**

**Um estudo de caso sobre as Leis Maria da Penha e Femicídio, a partir do Ciclo
de Políticas Públicas**

Prévia da dissertação apresentada ao colegiado do Centro de Ciências Jurídicas e Políticas da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro, como requisito para prorrogação da bolsa demanda social da CAPES do mestrado acadêmico em Direito.

Linha de Pesquisa: Direito, Políticas Públicas e Sustentabilidade.

Orientador:
Prof. Dr. André Luiz Coelho Farias de Souza

Co-orientadora:
Prof. Dra. Enara Echart Muñoz

Rio de Janeiro
2018

Objetivo:

O objetivo da pesquisa é responder o seguinte problema: De que maneira se manifestou a interação entre o governo brasileiro e as Organizações Internacionais (Organização dos Estados Americanos e Organização das Nações Unidas) em ambos os sistemas internacional e doméstico para produção das leis brasileiras de violência contra a mulher, a Lei Maria da Penha (2006) e a Lei do Feminicídio (2015)?

Hipótese:

A hipótese que orienta o presente estudo parte do pressuposto de que, no que se refere ao combate à violência contra a mulher, existiriam dois cenários possíveis de capacidade de influência e que se acredita que manifestem de forma simultânea:

- 1) O plano internacional que influencia o doméstico, pressionando-o por maior comprometimento do Estado para elaboração de ações específicas – leis e políticas – no combate à violência contra a mulher e condizente com os princípios internacionais de direitos humanos, verificados a partir do tratado resultante da Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a violência contra a mulher (OEA) e análise de relatórios de recomendações da ONU no Comitê CEDAW e nas Conferências para a Mulher;
- 2) O plano doméstico para o internacional, uma vez que o governo brasileiro formulou a Lei Maria da Penha em resposta à determinação da OEA e obtém reconhecimento da ONU Mulheres pelos avanços alcançados com a implementação da Lei Maria da Penha (2006) e da Lei do Feminicídio (2015) como exemplos de boas práticas para os demais países, verificados a partir dos relatórios produzidos pelo governo e apresentados para o Comitê CEDAW e nas Conferências Mundiais da Mulher das Nações Unidas.

Índice:

Cap. 1 – A TEORIA CRÍTICA SOBRE O REGIME INTERNACIONAL DE DIREITOS HUMANOS E A TRANSNACIONALIZAÇÃO DO MOVIMENTO FEMINISTA.

Cap. 2 – A DEFINIÇÃO DE AGENDA: A INFLUÊNCIA DAS ORGANIZAÇÕES INTERNACIONAIS PARA A FORMULAÇÃO DE LEGISLAÇÃO BRASILEIRA

Cap. 3 – Leis e problematização sobre políticas públicas. Capítulo dedicado à “Implementação” das Leis Maria da Penha e Feminicídio, apresentação de dados oficiais, avanços e desafios ainda existentes, tal como “Avaliação e resultados”, isto é problematização de políticas públicas afirmativas e limitações das mesmas para enfrentar a raiz do problema da violência contra a mulher.

1. A TEORIA CRÍTICA SOBRE O REGIME INTERNACIONAL DE DIREITOS HUMANOS E A TRANSNACIONALIZAÇÃO DO MOVIMENTO FEMINISTA.

O presente capítulo objetiva apresentar a teoria crítica dos Direitos Humanos como uma ferramenta de desconstrução da ideia liberal de igualdade e universalidade presente na formação dos Direitos Humanos, revelando as características eurocêntricas, masculinas e não neutras em tais normas e valores. A normativa dos Direitos Humanos foi criada pela Organização das Nações Unidas (ONU), em 1948, em um contexto histórico pós Segunda Guerra, que demonstrava a necessidade de criação de instituições que fossem transparentes e capazes de evitar possíveis novos conflitos entre os países.

De forma complementar, o Ciclo de Políticas Públicas será trabalhado como ferramenta teórico-metodológica, com o objetivo de utilizar as categorias de “definição de agenda”, “implementação e “avaliação” aplicadas à formulação de legislações brasileiras para erradicação da violência contra a mulher. Utilizar a proposta do Ciclo também permite visualizar as influências dos movimentos feministas e das Organizações Internacionais (Organização dos Estados Americanos e Organização das Nações Unidas) no processo de criação das legislações brasileiras que versam sobre a violência doméstica e a violência contra a mulher, a saber: a Lei Maria da Penha (Lei nº11340/06) e a Lei do Feminicídio (Lei nº13104/15).

Em seguida, a partir da definição teórica das Relações Internacionais sobre o conceito de “transnacionalismo”, discute-se sobre a atuação dos movimentos feministas do Sul Global a partir da década de 1970, que reivindicavam por maior espaço no âmbito internacional, por meio de articulação em redes, de modo a fazer pressão para que a ONU realizasse conferências internacionais para debater os direitos humanos como também das mulheres. Apesar de tais movimentos terem demandas e exigências diferentes, percebiam o tema da violência contra a mulher como uma possibilidade de convergência dos feminismos, utilizando essa questão para a campanha internacional. Nesse sentido, verifica-se nessas organizações civis feministas um movimento de levar um debate historicamente considerado como privado e doméstico para o âmbito público e internacional.

Finalmente, a partir do conceito de gênero formulado na Conferência de Pequim das Nações Unidas (1995), a última seção deste capítulo revisa sobre as definições teóricas de Políticas Públicas de Gênero, de forma a situar o leitor sobre as categorias que serão aplicadas posteriormente ao estudo de caso proposto, isto é, às Leis “Maria da Penha” (Lei nº11.340/06) e “Feminicídio” (Lei nº13.104/15).

1.1 – Teorias Críticas dos Direitos Humanos e do Direito

No ordenamento político da sociedade internacional contemporânea, considera-se o Estado como sujeito de direitos e deveres, o que resulta em um comprometimento de normas em dois níveis: no âmbito internacional perante os demais Estados e no âmbito doméstico com relação aos seus nacionais, garantindo-lhes o cumprimento de tais normas e caracterizando, assim, a responsabilidade internacional do Estado (MELLO, 1995, p.193).

Quando se trata da existência de regras na política internacional, o fim da Segunda Guerra Mundial (1945) foi um marco importante para romper com a tradição do pensamento teórico de que o Direito Internacional e Interno são ordens jurídicas distintas, considerando, a partir de então, a teoria monista em contraposição à dualista (SALA, 2007, p.30).

Para o monismo, o Direito Internacional e Interno formam uma unidade jurídica, que estão baseados nos princípios gerais do fundamento do Direito, isto é, ideias e valores, como paz e justiça. Neste sentido, estão em nível hierárquico superior em relação à soberania dos Estados (idem, p.31). O novo paradigma está contido no preâmbulo da Carta da Organização das Nações Unidas e Estatuto da Corte Internacional de Justiça (1945):

Reafirmar a fé nos direitos fundamentais do homem, da dignidade e no valor do ser humano, na igualdade de direitos dos homens e das mulheres, assim como das nações grandes e pequenas, e a estabelecer condições sob as quais a justiça e o respeito às obrigações de tratados e de outras fontes do Direito Internacional possam ser mantidos, e a promover o progresso social e melhores condições de vida dentro de uma liberdade ampla (ONU, 1945).

Em 1948, a Declaração Universal dos Direitos Humanos foi adotada pelas Nações Unidas com o objetivo principal de evitar a recorrência das atrocidades da Segunda Guerra, como o holocausto e a ideologia da superioridade racial presente no nazismo, além de garantir direitos iguais e inalienáveis, com caráter universal, ou seja,

aplicável para todos e sem divisão entre o que é considerado como ordem jurídica interna ou internacional para questões relacionadas à dignidade humana. No seu artigo I foi proclamado: “Os homens nascem e permanecem livres e iguais em direitos” (HUNT, 2007, p.15).

Assim, o movimento de internacionalização de Direitos Humanos, ao projetar os direitos fundamentais dos indivíduos, constituindo, nas palavras de Piovesan (2007, p.87-8), um “constitucionalismo global”, relativizou o direito constitucional ocidental, no que refere ao poder e a soberania do Estado, a partir da percepção de que a dignidade humana deve ser protegida na esfera internacional.

Sobre a questão do Regime Internacional dos Direitos Humanos, em 1969, ocorreu, em Viena, a Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados, que introduziu as regras do *jus cogens* no Direito Internacional. Assim, nos art. 53, definiu-se o conceito da seguinte forma:

É nulo todo o tratado que, no momento da sua conclusão, seja incompatível com uma norma imperativa de direito internacional geral. Para os efeitos da presente Convenção, uma norma imperativa de direito internacional geral é uma norma aceita e reconhecida pela comunidade internacional dos Estados no seu todo como norma cuja derrogação não é permitida e que só pode ser modificada por uma nova norma de direito internacional geral com a mesma natureza (VIENA, 1969).

A partir da Convenção de Viena (1969), portanto, diferenciou-se o direito dispositivo (*jus dispositivum*) e o direito imperativo (*jus cogens*). O primeiro baseia-se no interesse individual e comum dos Estados e se refere à relação entre dois ou mais Estados que podem excluir sua aplicação ou modificar o conteúdo. Já o segundo não admite qualquer exclusão ou modificação, por se tratar de valores e interesses considerados como essenciais da (e para) sociedade internacional e que estão em nível hierárquico superior à soberania dos Estados. Deste modo, as normas do direito imperativo (*jus cogens*), também conhecidas como cláusulas pétreas, são consideradas supranacionais e legitimam a validade das normas restantes de Direito Internacional. Assim, são exemplos de tratados de regras de *jus cogens*: tratados que organizam tráfico de escravos, legitimam pirataria ou genocídio e que violam normas de proteção aos direitos humanos (SALA, 2007, p.32).

Esses princípios são importantes, pois a norma do *jus cogens* vai respaldar a Corte Interamericana de Direitos Humanos de intervir nos Estados-membros para

garantir que tais direitos não sejam violados. O Estado brasileiro reconhece a competência obrigatória da Corte desde 1998, por meio de um tratado vinculante. Por essas razões, após diversas denúncias da violência doméstica sofrida por Maria da Penha Maia Fernandes à Justiça Brasileira e morosidade no tratamento do caso, a demandante, juntamente com o Centro pela Justiça e o Direito Internacional (CEJIL) e o Comitê Latino-Americano de Defesa dos Direitos da Mulher (Cladem) denunciaram à Organização dos Estados Americanos (OEA) a falha do Estado brasileiro com relação à violência doméstica no ano de 1998. Em 2001, a Comissão Interamericana de Direitos Humanos penalizou o país por omissão e negligência, determinando formulação de políticas públicas para prevenção desse tipo de violência (VARELLA, MACHADO, 2009, p.474-5).

O debate acerca dos Direitos Humanos contribuiu para questionamentos sobre o Estado Democrático de Direito e a questão dos direitos das minorias. Historicamente, nas sociedades ocidentais, observa-se exclusão de cidadania de grupos específicos em diferentes sociedades (HINKELAMMERT, 2007, p.184). Na divisão sexual do trabalho presente nas sociedades patriarcais, apenas os homens brancos e proprietários poderiam participar da vida pública. O papel social da mulher e esposa estava previamente destinado à esfera privada e doméstica. Os direitos daqueles que eram excluídos da cidadania, como crianças e mulheres, eram tutelados pelos seus superiores, ou seja, pais ou maridos (BIROLI, 2014, p.33-4). Vale ressaltar ainda que tal determinação de papéis era naturalizada historicamente nas sociedades ocidentais, de modo que não havia mecanismos institucionais de proteção que as pessoas que eram isentas de direitos políticos pudessem recorrer (HINKELAMMERT, 2007, p.184).

O Estado Democrático de Direito foi formulado, entre os séculos XIX e XX, a partir do princípio de contratualidade, conferindo o *status* legal de indivíduo-proprietário a indivíduos específicos, isto é, homens, brancos e com poder econômico, embora tenha sido proclamado como democrático, conforme lembra Hinkelammert (2007, p.184).

Nesse horizonte de pensamento e influenciado por um contexto de normativa dos direitos humanos, o movimento feminista olha para o passado e analisa a divisão internacional e sexual do trabalho entendendo que, historicamente, a mulher foi relegada ao espaço doméstico devido à construção social de um papel estereotipado de

cuidado exclusivo com a casa e com os filhos, enquanto os homens não compartilhavam as responsabilidades domésticas, podendo se dedicar de forma integral à educação e à política e gerando, assim, uma desigualdade “produtiva” que favorecia aos homens (BIROLI, 2014, p.33-4).

A partir da desconstrução de fronteiras existentes entre o público e o privado, parte das feministas afirmou que a igualdade universal pregada pelos Direitos Humanos não é passível de neutralidade, uma vez que existem desigualdades de gênero, raça e classe presentes em quase todas, senão todas as formas de sociedade. Assim, reivindicaram que a mulher também passasse a ocupar os espaços públicos, a partir da inclusão da mesma na cidadania, questão vista por elas como essenciais para a existência de justiça e democracia nas sociedades (MIGUEL, 2014, p.64). Dessa forma, o século XX foi marcado pela luta dos movimentos sociais nos âmbitos doméstico e internacional, que reivindicaram, entre outras questões, sua inclusão no Estado e contribuíram para introduzir os Direitos Humanos no Estado Democrático de Direito, transformando-o, em última instância, em Estado constitucional com garantia de direitos fundamentais (HINKELAMMERT, 2007, p.184).

A década de 1990 representou um período de transformações na ordem internacional sob a égide da globalização, impactando ainda nas configurações sociais e nos direitos humanos. O primeiro ponto a ser destacado é que o fenômeno da globalização, nesse período, estava associado à vitória dos Estados Unidos na Guerra Fria e o triunfo do liberalismo político e econômico que, por sua vez, centrava-se no mercado, informação e tecnologia. Esse fenômeno é paradoxal no que diz respeito às vantagens e desvantagens que trouxe para as transformações político-econômico-sociais no âmbito mundial. Em relação às vantagens, cabe reconhecer: abertura do comércio internacional; redução da sensação de isolamento entre os países e mercados; maior interação entre as pessoas (que impactou de forma positiva para a articulação dos movimentos feministas em redes transnacionais, por exemplo); avanços dos meios de comunicação e tecnologia de ponta (como a internet, por exemplo); “ajuda” externa, que apesar de contraditória, beneficiou os países periféricos por meio de projetos de desenvolvimento financiados pelo Banco Mundial, levando água, educação e projetos de combate às doenças sexualmente transmissíveis aos lugares mais pobres do mundo, entre outros benefícios (STIGLITZ, 2002, p.30-1).

No entanto, a lógica do mercado estava concentrada no processo de mecanização do processo de produção e busca pela eficiência, produzindo riqueza para a parcela da sociedade que era dona dos meios de produção e exclusão, desemprego estrutural, marginalização e êxodo rural para 2/3 da população mundial, conforme explica Alves (1999, p.4-5).

O Estado, nessa lógica, no âmbito interno, se afastou da noção de bem-estar social, no sentido de prover o mínimo de condições de subsistência para o proletariado, e se transformou em um “simples gestor da competitividade econômica, interna e internacional”, delegando a responsabilidade social para empresas e organizações da sociedade civil. No plano externo, se torna sensível à volatilidade do investimento pelo capital externo, produzindo também concentração de riqueza e desigualdade entre os países. Assim, determinados governos em busca de maior eficiência econômica, “abandonam concepção dos direitos sociais”, sem formular estratégias alternativas de utilização de tais direitos para aumento da economia do país (idem, p.5-6).

No campo político, vale retomar as palavras do autor:

Sem sentido de progresso humano, a política, desacreditada porque ineficaz, passa a ser vista com maus olhos, pois abriga ‘em sua natureza’ distorções deliberativas ou involuntárias, assim como a possibilidade de corrupção. A indiferença popular resultante leva ao absenteísmo eleitoral, quando legalmente factível, ou à compreensível falta de entusiasmo, em sistemas de voto obrigatório. Perdem o valor, dessa forma, os direitos políticos arduamente conquistados (ALVES, 1999, p.6).

O Brasil, nesse contexto de globalização e também redemocratização de seu sistema de governo, foi um dos signatários da Declaração de Direitos Humanos de Viena (1993). Na Conferência que originou a Declaração, o Brasil presidiu o Comitê de Redação na figura do embaixador Gilberto Vergne Sabóia, que contribuiu com a elaboração da Declaração e Programa de Ação de Viena, gerando consequências para o país como elaboração do Plano Nacional de Direitos Humanos (OLIVEIRA; MALLMAN, 2009, p.246).

A Declaração de Direitos Humanos de Viena (1993) reiterou a concepção da Declaração de 1948 ao somar o aspecto democrático na proteção dos direitos humanos. Em seu parágrafo 5º é ressaltado que:

Todos os direitos humanos são universais, interdependentes e inter-relacionados. A comunidade internacional deve tratar os direitos humanos

globalmente de forma justa e equitativa, em pé de igualdade e com a mesma ênfase (PIOVESAN, 2007, p.90).

No entanto, na análise contemporânea da globalização, faz-se um esforço, por determinados autores, de pensá-la como um processo que pode se tornar “ética” e “solidária”, e, assim, recuperar os valores dos direitos humanos, no sentido de uma repartição equitativa concernente ao bem-estar social e econômico mundial (BENDJAOUI, 1991, p. 1.182) e de expansão de liberdades que as pessoas possam usufruir (SEN, 1999, 35-6, 297), Piovesan (2007, p.90-1) destaca sete desafios para a plena adoção de tal globalização: i) universalismo *versus* relativismo cultural; ii) laicidade estatal *versus* fundamentalismos religiosos; iii) direito ao desenvolvimento *versus* assimetrias globais; iv) proteção dos direitos econômicos e culturais *versus* desafios da globalização econômica; v) respeito à diferença *versus* intolerâncias; vi) combate ao terror *versus* preservação de direitos e liberdades públicas; vii) unilateralismo *versus* fortalecer o Estado de Direito e a construção da paz nas esferas global, regional e local, mediante uma cultura de direitos humanos. Dito isso, para o tema deste trabalho e considerando o contexto brasileiro, basta destacar os pontos i, iii, iv e v.

O primeiro desafio apontado pela autora diz respeito ao universalismo *versus* relativismo cultural. Para os universalistas, os direitos humanos estão associados à percepção de dignidade humana, considerada como “mínimo ético” irredutível, enquanto que, para os relativistas, não existe uma moral universal, uma vez que as pluralidades culturais existentes produzem valores dentro de sociedades específicas e diferenciadas (idem, p.91-2).

De forma distinta à Piovesan, Herrera Flores (2009, p.149-50) chama a perspectiva “universalista” de *visão abstrata* e o “relativismo cultural” de *visão localista*, considerando ambas como padrão de medida e exclusão. Ao aprofundar seu argumento, o autor explica que o direito, apesar de ser supostamente neutro e buscar a harmonia na sociedade, na prática, não garante a imparcialidade. Do mesmo modo, a cultura, que pretende garantir a sobrevivência de determinados símbolos e valores no nível local, ignora as relações interpessoais ao contrapor o “nós” e “eles”. Desta forma, a fim de evitar possíveis contradições, o autor propôs uma construção de cultura de direitos, que perpassa os elementos de uma visão complexa, racionalidade de resistência e prática intercultural.

Nessa proposta de “visão complexa” de Herrera Flores, portanto, torna-se necessário incorporar diferentes contextos físicos e simbólicos na experiência do mundo e pensar a relação dos países a partir de uma divisão política entre centro e periferia. Essa distinção é proveniente da Teoria da Dependência, criada por Cardoso e Faletto (2000, p.506-7), após analisarem a situação de subdesenvolvimento dos países latino-americanos. Os autores constataram uma relação direta entre a expansão do capitalismo comercial e industrial com diferentes posições do sistema produtivo na estrutura global e verificaram ainda que tal relação é histórica e impacta no modo de atuação e na orientação de determinados grupos, de maneira que os grupos “periféricos” ou “coloniais” estariam em desvantagem em relação aos grupos “centrais” ou hegemônicos. Nessa linha, pensar a volatilidade do capital externo como investimento no contexto da globalização da década de 1990, por exemplo, reforça a percepção de uma concentração de renda e desigualdade entre os países, uma vez que os países “centrais” e investidores possuem capacidade de escolha dos países que pretendem investir, enquanto os países “periféricos” dependem dessa escolha para desenvolver sua infraestrutura e ainda devem arcar com a dos custos sociais decorrentes da possível saída desse capital investido. Nas palavras do autor: “o Ocidente liderava o programa de globalização, garantindo para si uma participação maior dos benefícios, à custa do mundo em desenvolvimento” (STIGLITZ, 2002, p.33).

Para além da dependência econômica e sociológica dos países periféricos (do Sul global), Tickner (2011, p.164) também observa um processo de dependência acadêmica nas Relações Internacionais, no sentido que os países centrais (do Norte global) criam teorias com pretensões universais e exportam para os países do Sul. Essa discussão permeou o pensamento das feministas pós-coloniais na década de 1980 que, a partir de uma perspectiva de transformação social, questionaram a tradição das ideias dominantes dos centros de produção de conhecimento e propuseram resistência a partir de nova epistemologia e Teorias do Sul (BALLESTRIN, 2017, p.1036-7).

Complementar a essas questões, Herrera Flores (2009, p.50-52) argumentou que, na visão do centro, a realidade pressupõe dominação e violência da periferia, enquanto que, perceber a realidade pelo olhar da pluralidade periférica implica no reconhecimento de relações internas e externas e condução ao diálogo e à convivência. Deste modo, ressaltou ainda a necessidade de múltiplas vozes, direito a se expressar, denunciar e lutar para passar de uma concepção representativa do mundo para, de fato, democrática,

com decisões coletivas e que não se limitassem ao âmbito jurídico (*idem*). Nas palavras do autor:

Por mais importante que seja essa luta, dada a função de garantia que o direito pode e deve cumprir, reduzir a prática dos mesmos ao âmbito da norma nos levaria a aceitar como princípio válido a contradição entre racionalidade interna e irracionalidade nas premissas (HERRERA FLORES, 2009, p.155).

Nesse sentido, a proposta de Herrera Flores (2009, p.158) baseia-se no conceito de multiculturalismo crítico ou de resistência, isto é, “aquele que cria condições para o desenvolvimento das potencialidades humanas, de um poder constituinte difuso que se componha não de imposições ou exclusões, mas sim de generalidades compartilhadas às quais chegamos, não das quais saímos”. Com base nesse conceito, o autor afirmou que a interpretação sobre os direitos humanos deve ser feita de forma complexa, de modo a não considerá-los como produtos de uma cultura específica, como a proveniente do Norte global, ou de meios discursos e/ou normativos, mas sim como parte de um processo dinâmico de luta e reivindicação (*idem*, p.163).

Dessa forma, Herrera Flores (2009, p.164) entende que reivindicar a interculturalidade requer, sobretudo, transferência de poder, empoderamento dos excluídos dos processos de hegemonia, além de instituições políticas e jurídicas que garantam reconhecimento de tal transferência de poder e é, nesse sentido, que as Leis “Maria da Penha” e “Feminicídio” serão interpretadas ao longo desta dissertação.

O segundo desafio dos direitos humanos contemporâneos, proposto por Piovesan (2007, p.94), se relaciona ao tema do combate à violência contra a mulher no contexto brasileiro, no que diz respeito ao direito de desenvolvimento *versus* assimetrias globais. O Direito ao Desenvolvimento, adotado pela ONU, em 1986, compreende três dimensões, a saber: a importância da participação da população em políticas públicas; a proteção básica de justiça social e a necessidade de adoção de programas e políticas nacionais, como de cooperação internacional. Em relação às assimetrias globais, nota-se que:

i) 15% mais ricos concentram 85% da renda mundial, enquanto que os 85% mais pobres concentram 15% da renda mundial, ii) segundo a OMS, a pobreza é a principal *causa mortis* (ocorrem 50.000 mortes por dia no mundo, sendo que 34.000 são óbitos de crianças com menos de 5 anos – fome e má nutrição) (PIOVESAN, 2007, p.94).

Deste modo, a autora, ao analisar os dados, entende que, tradicionalmente, a agenda de direitos humanos pautou-se pelos países do Norte global, enfatizando os direitos civis e políticos. No processo de afirmação de direitos humanos como indivisível e interdependente, as preocupações e demandas do Sul global devem ser consideradas, o que aumenta a perspectiva de direitos, englobando também os direitos econômicos, sociais e culturais (PIOVESAN, 2007, p.94-5). Portanto, ao analisar as relações de opressão da mulher, como a violência, é importante ressaltar sua relação com o patriarcado, isto é, com o sistema de dominação do coletivo de homens sobre o coletivo de mulheres e que embora este seja dinâmico e anterior ao processo histórico do capitalismo, é reforçado por esse sistema tanto no âmbito das relações privadas (PERONA, 2010, p.24), quanto na lógica de uma divisão global de trabalho, como mencionado anteriormente.

O quarto desafio dos direitos humanos na contemporaneidade diz respeito à globalização econômica da década de 1990 que, ainda na percepção de Piovesan, agravou as desigualdades sociais, a pobreza absoluta, a exclusão social, interferindo também na produção de políticas públicas sociais. A autora chama a atenção para as contradições entre as agências internacionais, tendo, de um lado, a ONU com uma política direcionada aos direitos humanos e, do outro, vinculados ao Sistema ONU, agências especializadas como o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional, que com políticas de reajustes e condicionalidades, submeteram países em desenvolvimento, como o Brasil, à formulação política incompatível com os direitos humanos (PIOVESAN, 2007, p.96).

Nesse horizonte de pensamento, Ghai (2003, p.565-67) destaca que diferente da teoria tradicional que coloca os direitos humanos dentro de uma fronteira artificial doméstica, é preciso retomar o conceito de cidadania global para pensar em termos de responsabilidade à comunidade global. Para sustentar seu argumento, o autor explica que os direitos humanos estão associados ao liberalismo, individualismo e economia de mercado e que foram utilizados como instrumento de dominação ocidental. Com uma percepção crítica sobre o capitalismo presente na globalização e acreditando que esse sistema não é compatível com várias formas de cultura, sua proposta de cidadania global é condizente com a noção de multiculturalismo emancipatório, no sentido de criar formas alternativas de justiça e cidadania, de modo a transformar a retórica internacional dos direitos humanos, desassociando-os da indústria global, do

patriarcalismo e de poderes de intervenção. Dessa forma, quando se pensa nas diversas formas de violência sofridas pelas minorias, em especial, as mulheres que são o objeto desta pesquisa, o autor propõe a transferência de poder político e econômico para instituições regionais e internacionais articularem ferramentas de proteção às vítimas.

Por último, o ponto sobre a diversidade *versus* intolerância também cabe ser destacado quando o tema é violência contra a mulher, uma vez que Piovesan (2007, p.99) aborda a questão da feminização e etnização da pobreza, acreditando ser fundamental a afirmação das desigualdades de raça e gênero, tendo em vista que políticas neutras e pouco sensíveis às diferenças significariam, na prática, a reafirmação de desigualdades e exclusão. Quando se observa o “Mapa da Violência 2015 homicídios de mulheres no Brasil”, verifica-se que a taxa de mulheres negras vítimas de homicídios cresce 190,9% no período entre 2003 e 2013. Em 2003, o número de mulheres mortas cresceu de 22,9% para 66,7% dez anos mais tarde (FLACSO, 2015, p.11). Vale lembrar aqui que a Lei “Maria da Penha” é de 2006, o que reforça a tese de se criar políticas públicas em paralelo à legislação, uma vez que mesmo com esse dispositivo legal punitivo, o número de mortes foi crescente no período analisado.

Para além das questões mencionadas, é importante ainda acrescentar a contribuição de Echart (2017, p.132) no tocante ao avanço de direitos humanos, que contou com uma diversidade de mulheres como, por exemplo, sufragistas, soviéticas, proletárias, livres, líderes nos movimentos de independência dos países do Sul, em movimento por direitos civis, nas redes transnacionais presentes nas cúpulas internacionais da mulher, entre outros. Essas mulheres fazem parte do que Ballestrin (2017, p.1051) chamou em seu artigo de “feminismos subalternos”, isto é, articulação de diferentes movimentos de mulheres, acadêmicas ou não, que também incluem feminismo pós-colonial, feminismo terceiro-mundista, feminismo negro, feminismo indígena, feminismo comunitário, feminismo mestiço, feminismo latino-americano, feminismo africano, feminismo islâmico, feminismo do Sul, feminismo decolonial, feminismo fronteiriço, feminismo transcultural, entre outros, e que em geral foram representados pelo feminismo anglo-saxônico e europeu como movimentos de mulheres pobres, trabalhadoras, pouco escolarizadas, dominadas e/ou vítimas. Dessa forma, Echart (2017, p.137) e Ballestrin (2017, p.1051), estão de acordo em afirmar que as mulheres desses movimentos tiveram forte atuação na defesa dos seus direitos, tanto no âmbito doméstico quanto no internacional via redes transnacionais, demonstrando,

assim, sua capacidade de construir uma agenda feminista justa, democrática e de acordo com as suas próprias realidades.

Concomitantemente às mudanças na esfera internacional, o Brasil em 1979 também passava por um período-chave no que diz respeito ao desenvolvimento dos movimentos feministas durante a década de 1980. Embora não estivesse diretamente relacionado aos movimentos feministas, Céli Pinto (2003, p.67) destacou a anistia aos presos e exilados políticos e a reforma partidária como acontecimentos que proporcionaram uma nova relação entre sociedade civil e governo e que, de certa forma, influenciaram o retorno do feminismo no país¹. A anistia trouxe de volta um conjunto de militantes que haviam sido a vanguarda da esquerda na década de 1960 e que retornaram ao Brasil com novas ideias, sobretudo da Europa, exercendo influência nas pessoas que no país permaneceram.

Embora a liderança do país ainda fosse militar, como explica Pinto (2003, p.67-8), a repressão tinha alto custo político naquele momento, pois os generais prometiam uma democratização gradual. Deste modo, o período possibilitava maior liberalização e manifestações, contexto propício para o ressurgimento do movimento feminista no Brasil.

Oliveira Batista Berner (2013, p.107) acrescenta que a redemocratização, no final da década de 1980, possibilitou que a questão das minorias fosse tratada na esfera pública, uma vez que foi instituído no país o Estado Democrático de Direito, conferindo ao poder público a capacidade de construção de princípios e regras, que regeriam o ordenamento jurídico legal, tal como o sentimento de justiça nas decisões decorrentes. Inserido nos termos do Estado Democrático de Direito, o conceito de cidadania é entendido como:

[...] pertença plena a uma comunidade, pertença essa que implica participação dos indivíduos na determinação das condições de sua própria associação. O conceito de cidadania nesse sentido se converteu em palavra com ressonância política, apta a trazer coerência ao processo de formação de um sistema assecuratório de direitos, bem como à ampliação de sua abrangência em uma dinâmica que inclui não apenas exercer direitos, mas também cumprir responsabilidades (OLIVEIRA BATISTA BERNER, 2013, p. 109).

Dessa forma, entendem-se como direitos de cidadania os direitos civis, políticos e sociais. No entanto, a experiência mostra que apesar de tais direitos fazerem parte do

¹ No Brasil, já no século XIX, observa-se o aparecimento de mulheres que lutavam pelo direito de votar e ser votada, porém de forma individual e não em movimentos organizados (PINTO, 2003, p.15).

artigo 5^o da Constituição Federal de 1988, devido a uma estrutura democrática frágil, a autora recorda que a aquisição de direitos não reflete necessariamente uma sociedade política mais igualitária ou estável (OLIVEIRA BATISTA BERNER, 2013, p.109). Nesse sentido, as dimensões do conceito de cidadania perpassam a posse de direitos e o exercício de responsabilidade cidadã, de modo a ser necessária a conexão entre o cidadão e a coisa pública para que se estabeleçam relações eficazes com as instituições deliberativas, como o Poder Legislativo e Judiciário (idem, p.111).

No caso específico da minoria política em razão do gênero, a exclusão da identidade social e cultural se deve à construção de conceitos desiguais conservadores e históricos em dada sociedade, o que faz com que apenas o conhecimento dos direitos e vontade de exercê-los não sejam suficientes. É necessária ainda a incorporação da realidade político-institucional e estratégias políticas para satisfação de direitos, pois a ideia do patriarcado está inserida, de forma consuetudinária, na sociedade e nas instituições, de modo que não basta apenas uma reforma, mas uma transformação da ordem vigente (ibidem).

Ademais, a autora explica que foi, na primeira metade do século XX, que surgiram os questionamentos se a aplicação da norma jurídica trazia resultados diferentes para homens e mulheres. Nesse sentido, juristas feministas denunciavam a marginalização das questões que se referiam à condição de ser mulher, a partir da concepção de que o Direito era uma ferramenta de opressão e de neutralidade questionável, desenvolvendo, assim, a Teoria Crítica do Direito, com base em percepções progressistas e de diversas fontes intelectuais (OLIVEIRA BATISTA BERNER, 2017, não paginado).

Ainda segundo a mesma autora, esse movimento, que nasceu nos Estados Unidos e que pretendeu ser um movimento de contracultura ao reafirmar o potencial político e crítico dentro da disciplina do Direito, pode ser dividido em três etapas.

²Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: LXXI - conceder-se-á mandado de injunção sempre que a falta de norma regulamentadora torne inviável o exercício dos direitos e liberdades constitucionais e das prerrogativas inerentes à nacionalidade, à soberania e à cidadania; LXXVII - são gratuitas as ações de "habeas-corpus" e "habeas-data", e, na forma da lei, os atos necessários ao exercício da cidadania.

A primeira geração, que surgiu entre as décadas de 1970 e 1980 e conhecida como “estruturalistas”, se dedicou a observar o discurso abstrato do Direito e como a disciplina estava relacionada a uma tradição liberal específica, que enfatizava dominação e privilégio, apesar de ser supostamente neutra, levando à interpretação de que a escolha racional de conceitos como classe, raça e gênero seria parte de uma ordem jurídica e social justa. A partir dessa concepção de que não existe uma neutralidade no Direito, o comportamento social passou a ser uma condição relevante para a análise de políticas jurídicas (idem).

A segunda geração, que remete à primeira metade dos anos 1980 e que é conhecida como “pós-estruturalistas” ou “desconstrutivistas”, parte da premissa de que todas as hierarquias do pensamento jurídico podem ser desconstruídas, uma vez que elas derivam do ambiente social e cultural externo para, em seguida, passar para um movimento de “construção social”, no sentido de que: “o Direito tanto afeta quanto é constituído por valores, normas, práticas, modismo de um ambiente cultural maior do que ele pretende controlar” (ibidem).

Já a terceira geração refere-se ao final da década de 1980 e é conhecida como “pós-modernos”. Nessa, existiu uma caracterização pela organização em torno de temas, como identidade, e o papel e responsabilidade do intérprete (ibidem). De forma complementar, Echart (2017, p.147) explica que essa geração é caracterizada, sobretudo, pela insatisfação das feministas do Sul de não se sentirem representadas nas Conferências da Mulher, organizadas pelas Nações Unidas, conforme será observado de forma mais aprofundada nas seções a seguir. O fato é que esse descontentamento levou, segundo a autora, a uma convergência dos movimentos feministas dos países do Sul, que se identificaram no sentido de lutar contra a globalização neoliberal e propor formas mais horizontais e autônomas de participação, além da redefinição do conceito de desenvolvimento a partir da Teoria da Dependência. Sendo assim, a partir da década de 1980, as mulheres do Sul se articulam em redes transnacionais que irão, a partir de agência politizada própria, demandar das organizações internacionais uma transformação estrutural, coletiva e emancipadora, questões que ganham força na Conferência de Pequim (1995), como será aprofundado nas próximas seções.

A década de 1990 foi marcada pela inserção de “novos temas” – gênero, meio ambiente e direitos humanos, por exemplo – na agenda internacional e doméstica em razão do fim da Guerra Fria (1990) e redemocratização de determinados países, incluindo o Brasil, conforme já mencionado. Assim, temas que antes eram percebidos

como pertencentes ao âmbito “privado” em um contexto de Guerra-Fria (1945-1990) em que o realismo político e a segurança internacional predominavam e que também não encontravam espaço para o debate em um contexto doméstico de ditadura militar, passaram a ser incluídos na agenda dos Estados e de Organismos Internacionais (MILANI, 2012).

Esse cenário, portanto, contribuiu para o reforço dos vínculos entre as redes de movimentos feministas que se articulavam no cenário internacional desde a década de 1970, tal como relativização das esferas pública e privada e mudança de paradigmas a partir da Conferência de Pequim (1995). Também possibilitou que organização de consórcio feminista denunciasse à Corte Interamericana de Direitos Humanos a violência sofrida por Maria da Penha e a ausência do Estado Brasileiro em dar uma resposta para essa questão. Os dois temas reforçam o ciclo internacional-doméstico-internacional para formulação de legislação e política pública, que ganhou força a partir da década de 1990 e que é conhecido como “transnacionalismo”.

Nesse sentido, as Leis “Maria da Penha” (2006) e “Feminicídio” (2015) são respostas do governo brasileiro às pressões dos movimentos feministas que se articularam nas décadas de 1980 e 1990 e também das organizações internacionais, na medida em que recebeu da OEA, em 2001, uma determinação explícita para formulação de leis e políticas públicas para prevenção da violência contra a mulher e, da ONU, recomendações também na intenção de erradicar esse tipo de violência.

As referidas leis serão analisadas a partir das considerações sobre a Teoria Crítica do Direito e Direitos Humanos, de forma a entender os direitos das mulheres para além do seu viés normativo e de cunho penal, problematizando ainda sobre a ineficácia de uma legislação sem a implementação de políticas públicas preventivas em paralelo.

Dessa forma, para analisar o movimento internacional-doméstico-internacional para a formação das legislações e os diversos atores participantes do processo, o conceito de ciclo da política pública será utilizado como ferramenta para pensar o transnacionalismo no processo de formulação das leis, destacando, assim, as seguintes etapas: (i) definição de agenda proposta pelo governo brasileiro e influenciada pelas Organizações Internacionais (OEA e ONU); (ii) implementação das leis na sociedade brasileira, análise de resultados e reflexões críticas sobre políticas públicas.

1.2 – O Ciclo da Política Pública

O movimento de transnacionalização de produção das Leis “Maria da Penha” (2006) e “Feminicídio” (2015) será observado, nos capítulos a seguir, a partir do entendimento sobre o “Ciclo da Política Pública”, que foi definido por Souza (2006, p.29) como uma tipologia que percebe a política pública como ferramenta deliberativa, dinâmica e de aprendizado. É composto por cinco estágios: definição de agenda; identificação de alternativas; avaliação das opções; seleção das opções; implementação e avaliação.

Souza (2006, p.30) explica que a definição de agenda é de responsabilidade dos governos e existem três formas de defini-la. A primeira ocorre com a identificação de problemas e a compreensão de que é necessária uma ação para solucioná-lo. Neste estudo, a “definição de agenda” se refere à denúncia dos movimentos feministas da negligência do Estado brasileiro à Organização dos Estados Americanos (OEA) e a determinação explícita da mesma para produção de legislação contra a violência doméstica, ou seja, processo de conscientização do governo e da sociedade civil de que essa forma específica de violência constitui um problema a ser enfrentado pelo poder público e que é necessário criar estratégias políticas de combate. Concomitantemente, também se observa o esforço da ONU nas Conferências da Mulher e no âmbito do Comitê para Eliminação de todas as Formas de Discriminação contra a Mulher (Comitê CEDAW) de recomendar aos países-membros formulação de políticas destinadas à superação de uma série de obstáculos que a mulher encontra na sociedade patriarcal como, por exemplo, a violência em razão de seu gênero.

A segunda, ainda de acordo com a mesma autora, diz respeito à construção de uma consciência coletiva sobre o problema em questão (idem). Aqui será analisado o momento que as legislações foram sancionadas pelos presidentes do período, Lula da Silva (2006) e Rousseff (2015), destacando os principais pontos das leis e o impacto das mesmas na sociedade, a partir da coleta de dados.

A terceira fase corresponde aos participantes visíveis (políticos, mídia, partidos, grupos de pressão, entre outros) e invisíveis (acadêmicos e burocracia), sendo os primeiros responsáveis pela formulação da agenda e os segundos pela criação de alternativas (ibidem). Aqui será aprofundada a análise crítica sobre as referidas leis, apresentando os desafios alcançados e obstáculos que ainda precisam ser superados, tal

como o recebimento das Organizações Internacionais sobre as ações político-jurídicas brasileiras.

Sendo assim, é importante entender o Ciclo de Política Pública como ferramenta que desconstrói a fronteira artificial entre os âmbitos internacional e doméstico, uma vez que, em cada fase, será exposto o movimento transnacional, no sentido de visualizar a influência mútua entre ambas as esferas, que possuem o objetivo comum de combater e erradicar a violência contra a mulher. Deste modo, será apresentado, a seguir, o entendimento sobre o conceito de transnacionalismo, trabalhado nesta dissertação.

1.3 – O Transnacionalismo

Ao observar a origem da formação das legislações brasileiras sobre o tema de violência contra a mulher (“Lei Maria da Penha” e “Feminicídio”), constata-se a influência da ONU e da OEA para definição de agenda do governo brasileiro, o que caracteriza o que a teoria de Relações Internacionais nomeia de “transnacionalismo”. O conceito de transnacionalismo parte do princípio de que, no sistema internacional, os Estados não são os únicos atores que possuem efeitos significativos para o mundo e que dispõem de recursos materiais, *know-how* e ideias. Eles coexistem e interagem com demais atores igualmente relevantes como organizações não governamentais, sociedade civil, organizações internacionais, corporações, entre outros, formando uma sociedade internacional com táticas próprias no esforço de influenciar uns aos outros (PETERSON, 1992, p. 371).

Como teoria, o transnacionalismo surge na década de 1970 em razão das primeiras distensões da Guerra Fria, que permitiu o início da mudança da agenda dos Estados: de uma preocupação em torno da segurança internacional para aspectos econômicos. Nos anos 1980, o tema de segurança retorna para a pauta dos Estados, a partir da ocorrência de conflitos na periferia, que incluíam participação de outros atores que não eram aqueles que estavam envolvidos de forma direta nos conflitos. Nos anos 1990, pós-Guerra Fria, houve uma nova reorientação de entendimento do tema, a partir da premissa de que o comércio era mais vantajoso para a economia dos países do que gastar com custos militares para expansão de território, por exemplo (idem).

Além disso, outros fatores que justificam o ressurgimento desta ferramenta teórica na década de 1990 são: i) o fim do bloco socialista, associado com o incremento

da globalização no seu sentido amplo (investimento, produção e distribuição); ii) o retorno da democracia em diversos países, que fortaleceu a percepção de que a globalização econômica estava coligada com a cultural; iii) o questionamento dos *decision-makers* e acadêmicos acerca da separação tradicional entre política internacional e doméstica e iv) nova compreensão no que diz respeito à relação entre Estado e sociedade, devido sobretudo à ideia de que os Estados não são os únicos atores a monopolizarem a esfera pública (ibidem, p. 373).

Milani e Pinheiro (2012, p. 15) também citam como fatores que ajudam a relativizar a separação entre os âmbitos doméstico e internacional: o fim da competição bipolar, diversificação de parcerias políticas, processo de globalização e liberalização econômica, crises financeiras de natureza sistêmica, revolução tecnológica na área da informação, ação transnacional de redes de ativismo e movimentos sociais, entre outros. Os autores ainda argumentam que, na década de 1990, ficou mais visível a diversidade de atores com ações mais orgânicas e articuladas na esfera internacional, como empresas, organizações não governamentais, meios de comunicação social, movimentos sociais, órgãos públicos estaduais e municipais. Além disso, também é verificado nesse período maior conexão entre problemas internacionais e temas de natureza doméstica, a exemplo de crises financeiras globais, difusão mediática de aquecimento planetário e defesa dos direitos humanos, que unem pessoas desconhecidas de diversos países em torno de uma mesma causa (idem, p. 15-6).

Nesse horizonte, Serbin (2014, p. 177) complementa que a globalização nos 1990 revelou uma multiplicação de atores não estatais a partir da perda de soberania dos Estados, atividades econômicas de corporações transnacionais, evidência de guerrilhas e crimes organizados, articulações de organizações não governamentais em redes, entre outros. Esses atores não estatais, que possuem um perfil de motivação pela busca do interesse material e econômico, se comportam no Sistema Internacional de forma global ou regional, dessa forma, diferenciando-se do comportamento dos Estados que, por sua vez, possuem como referências o estado territorial e o interesse nacional. Dessa forma, o mesmo autor aplicou o conceito de ator transnacional para aqueles que são privados e atuantes na esfera internacional e acredita que as organizações intergovernamentais são cruciais para criação, institucionalização e monitoramento de normas na política de poder internacional (idem, p. 179-80).

Echart (2010, p.320) destaca os movimentos sociais como exemplo de ator não clássico no Sistema Internacional e com capacidade de impactar na articulação em redes em nível local, nacional, regional ou internacional, seja influenciando decisões políticas, a partir de uma sensibilização do público sobre os problemas globais ou oferecendo informações relevantes para o governo ter capacidade de fazer escolhas políticas de ação internacional.

A partir dos elementos apresentados, é importante pensar o movimento feminista como movimento social transnacional e que compõe a chamada “Sociedade civil global”. Mary Kaldor (2003, p.76) explica o conceito de “sociedade civil global” da seguinte forma:

O que foi novo sobre o conceito, em comparação com os conceitos anteriores de sociedade civil, foi tanto a demanda para extensão radical de ambos os direitos políticos e pessoais – a demanda pela autonomia, auto-organização ou controle sobre a vida – quanto o conteúdo global do conceito. Essas demandas atuaram sobre o Estado e o transformaram. Para alcançar essas demandas, os novos atores da sociedade civil acharam necessário e possível fazer alianças através das fronteiras e também abordar não somente o Estado, como também às instituições internacionais³ (tradução nossa) (KALDOR, 2003, p.76).

Ela ainda complementa: “Termos como ‘políticas globais’ ou ‘sociedade civil global’ significam a domesticação da internacionalização⁴” (tradução nossa) (KALDOR, 2003, p.78).

Dessa forma, fazem parte da sociedade civil global: os movimentos sociais clássicos e os novos, as organizações não governamentais, as redes cívicas transnacionais, novos movimentos nacionalistas e fundamentalistas e os movimentos anticapitalistas, que questionam o discurso dominante presente nas instituições internacionais (ECHART, 2010, p.325).

Assim, é preciso compreender o conceito de transnacionalismo em termos de sociedade civil internacional e diversos outros atores que operam fora de suas fronteiras

³ No original: What was new about the concept, in comparison with earlier concepts of civil society, was both the demand for a radical extension of both political and personal rights – the demand for autonomy, self-organization or control over life – and the global content of the concept. These were demands both about going beyond the state and transforming the state. To achieve these demands, the new civil society actors found it necessary and possible to make alliances across borders and to address not just the state but international institutes as well.

⁴ No original: Terms like “global politics” or “global civil society” signify the domestication of the internationalization.

nacionais, reconhecendo, assim, as implicações desses atores não-estatais na esfera pública e sua capacidade autônoma para criar, manter e mudar normas e regras ao interagir no Sistema Internacional (PETERSON, 1992, p. 376).

Além disso, também se torna importante o reconhecimento de que a sociedade civil internacional também não é unitária, pois corresponde às redes que conectam sociedades civis diferentes entre si de diversos países, que podem se unir quando as crenças e identidades forem comuns e que também podem se distanciar e criar outras redes quando tais interesses forem antagônicos, ou seja, pensar o transnacionalismo requer a compreensão de uma sociedade internacional dinâmica, sendo sua intensidade produto da aceitação dos Estados (*idem*, p. 379).

As relações entre atores da sociedade civil e Estados podem ocorrer de cinco formas diferentes. A primeira se estabelece quando os atores não-estatais de um país interagem com atores não-estatais de outro país, sem o envolvimento dos Estados e compartilham objetivos e apoio mútuo, por exemplo. Na segunda forma, os Estados recorrem à sociedade civil e demais atores com o objetivo de buscar assistência para implementação da política externa. Já na terceira, os Estados podem recorrer à sociedade civil internacional (e outros atores não-estatais) na tentativa de influenciar outros Estados ou adquirir recursos para implementação da política doméstica. Na quarta, a sociedade civil (junto aos demais atores) pode buscar assistência do Estado para suas próprias atividades. Por fim, na quinta, a sociedade civil e outros atores não-estatais podem recorrer aos outros Estados para fortalecer seus interesses e torná-los reais frente ao próprio Estado (*ibidem*, p. 380).

Tais fases dão o embasamento teórico à hipótese dessa pesquisa que parte da premissa de que, no que diz respeito ao combate à violência contra a mulher, existiriam dois cenários possíveis de capacidade de influência e que acredita que se manifestem de forma simultânea: (i) O plano internacional que influencia o doméstico, pressionando-o por maior comprometimento do Estado para elaboração de ações específicas – leis e políticas – no combate à violência contra a mulher e condizente com os princípios internacionais de direitos humanos, verificados a partir do tratado resultante da Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a violência contra a mulher (OEA) e análise de relatórios de recomendações da ONU nas conferências para a mulher e no Comitê CEDAW (ii) O plano doméstico para o internacional, uma vez que

o governo brasileiro formulou a Lei Maria da Penha em resposta à determinação da OEA e obtém reconhecimento da ONU Mulheres pelos avanços alcançados com a implementação da Lei Maria da Penha (2006) e da Lei do Feminicídio (2015), como exemplos de boas práticas para os demais países, verificados a partir dos relatórios produzidos pelo governo e apresentados nas Conferências Mundiais da Mulher das Nações Unidas.

No transnacionalismo, os objetivos da sociedade civil internacional podem ser equivalentes aos dos Estados, como busca por recursos materiais, acesso às oportunidades e alteração de estruturas de normas e regras que guiam interações, por exemplo (PETERSON, 1992, p. 380). Dessa forma, um ator necessita do outro para que a atividade transnacional contribua para a prosperidade econômica e difusão de ideias, inovações, imagens e conhecimento dos atores (idem, p. 386).

Para além dessa percepção de Peterson (1992) sobre o transnacionalismo como ferramenta teórica que desconstrói a ideia de fronteira entre o doméstico e o internacional, é necessário também entender a atuação dos movimentos feministas, que projetaram suas demandas nacionais no nível internacional, a partir de articulação de redes transnacionais. Dessa forma, as feministas levaram o tema da violência contra a mulher, visto até então como um problema privado e doméstico para um patamar público e internacional, o que permite caracterizar este estudo de caso como representativo de uma política transnacional (ECHART, 2010).

Dito isso, a seguir, será apresentada a inserção e evolução dos direitos das mulheres nas Organizações Internacionais, destacando a atuação dos movimentos feministas nas Conferências da Mulher das Nações Unidas, a partir da década de 1970.

1.4– A transnacionalização dos movimentos feministas: inserção e evolução dos direitos das mulheres nas Organizações Internacionais

A história das mulheres nas Organizações Internacionais remete aos anos 1920 e à Liga das Nações, primeira organização internacional que tinha a finalidade principal de garantir a paz mundial. Naquele momento, mulheres de diversos países se uniram em organizações com interesse de acabar principalmente com a guerra e a violência em um contexto de pós-Primeira Guerra Mundial, demandando também por um compromisso internacional, no que diz respeito às políticas governamentais e oportunidades

democráticas. Dessa forma, mulheres de diversas nacionalidades ultrapassaram as fronteiras nacionais de modo a encorajar umas às outras, unindo-se pela paz (PIETILÄ, 2002, p.1).

Em 1919, na Conferência de Paz em Paris, realizada com o objetivo de fundar a Liga das Nações, tais organizações de mulheres estiveram presentes e, na ocasião, fundaram a Conferência Interaliada do Sufrágio (IASC, sigla em inglês), com as seguintes propostas: i) demandar que a Liga das Nações promovesse o sufrágio universal nos Estados membros; ii) adotar medidas para o reconhecimento do direito de mulheres casadas com estrangeiros manterem sua nacionalidade; iii) abolir o tráfico sexual de mulheres e crianças; iv) criar um padrão internacional de educação e de sistema de saúde; v) controlar e reduzir armamentos (idem, p.2).

Em resposta, a Liga das Nações declarou que os Estados-membros promovessem condições humanas de trabalho para homens, mulheres e crianças; chamou a atenção da sociedade internacional para a prevenção de tráfico de mulheres e crianças; tornou possível a ocupação de mulheres em cargos da Organização, incluindo o cargo máximo de secretariado e criou um corpo para proteção internacional legal dos direitos humanos de grupos minoritários (ibidem, p.2-3).

Após o pacto que originou a formação da primeira organização internacional, portanto, ocorreu a fundação do Comitê de Ligação da Organização Internacional de Mulheres (*Liaison Committee of Women's International Organizations*, em inglês), que possuía a finalidade principal de ampliar a voz das mulheres de forma a garantir que os direitos conquistados fossem, de fato, cumpridos e acreditando que a Liga das Nações era um vínculo importante para reformas políticas e sociais e para avançar nas questões da mulher (ibidem, p.3).

É possível citar como precursores neste diálogo e que mais tarde ampliaram suas ações nas Nações Unidas: o Conselho Internacional das Mulheres (ICW, sigla em inglês); Aliança Internacional das Mulheres (IAW, sigla em inglês); Cooperação Internacional de Associação de Mulheres (ICWG, sigla em inglês); Federação Internacional de Mulheres de Negócio e Profissionais (IFBPW, sigla em inglês); Federação Internacional de Mulheres Universitárias (IFUW, sigla em inglês); Associação Cristã de Mulheres jovens mundiais (WYWCA, sigla em inglês) e Liga Internacional de Mulheres para Paz e Liberdade (WILPF, sigla em inglês) (ibidem, p.4).

Nesse processo de criação de direitos na agenda global, as mulheres latino-americanas foram essenciais. Em 1928, por exemplo, foram influentes na decisão da Conferência Internacional dos Estados Americanos de criar a Comissão Interamericana de Mulheres (IACW, sigla em inglês) - primeiro organismo intergovernamental para direcionar questões relacionadas à mulher -, preparando, dessa forma, os membros do governo para adotarem a Convenção de Montevideu para Nacionalidade de Mulheres Casadas (1933), na qual os direitos entre homens e mulheres com relação à sua nacionalidade foram equiparados. Vale ressaltar que essa Convenção foi aprovada pela Liga das Nações e que posteriormente instou para que os Estados-membros a ratificassem internamente (ibidem, p.5).

No Brasil, os movimentos feministas estão presentes desde os anos 1920. Apesar de sofrer divergências sobre determinados pontos, é possível afirmar que têm em comum a luta pela igualdade de direitos da mulher. Um dos nomes que se destaca nesse processo foi Bertha Lutz, bióloga que estudou no exterior e, ao retornar ao Brasil, foi uma das fundadoras da Federação Brasileira pelo Progresso Feminino, organização que tinha como objetivo fazer campanha pública pelo direito ao voto das mulheres (PINTO, 2010). É necessário destacar que esse feminismo estava relacionado ao direito da possibilidade da mulher votar e ser votada e não tinha a intenção de reverter a ordem patriarcal da sociedade, tendo em vista que Bertha Lutz era da elite econômica e intelectual dominante e agia no limite intraclasse. Por outro lado, também é preciso relativizar e pensar o contexto histórico da época, no qual Lutz tem o seu mérito por ter sido a pioneira a pensar o tema de feminismo no país e institucionalizá-lo, apesar dos desafios e da resistência sobre essa questão nos anos 1920 (PINTO, 2003, p.26).

Em 1938, a IACW contribuiu para a preparação da Declaração de Lima, encorajando os membros dos governos a criarem uma bancada de mulheres, além de propor uma revisão de termos discriminatórios em dispositivos legais, como Código Civil e demandar por iniciativas sobre a questão da mulher na Liga das Nações. Para Pietilä (2002, p.6), um dos exemplos mais concretos sobre a capacidade de influência das mulheres no nível internacional foi o Comitê de Peritos sobre o Estatuto Jurídico da Mulher, que conduziu um processo científico abrangente e em diversos países do mundo, sendo uma das ações que foi importante para a agenda dos direitos das mulheres na cooperação intergovernamental, apesar de seu esvaziamento quando a Segunda Guerra Mundial começou (PIETILÄ, 2002, p.6).

Em 1945, assim como a Liga das Nações, a ONU é criada com o objetivo principal de garantir a paz e a transparência entre as nações. Com relação aos direitos da mulher, foram desenvolvidas novas dimensões substantivas para o incremento da importância do tema. Assim, os três novos elementos são: promoção do progresso econômico e social de desenvolvimento, tendo o Conselho Econômico e Social das Nações Unidas (ECOSOC, sigla em inglês) como responsável pelas operações; preocupação com a mulher no âmbito dos direitos humanos, sendo ponto abordado no art. 55c da Carta das Nações Unidas e legitimação da aproximação entre organizações não-governamentais e Nações Unidas (idem, p. 12).

Uma das ações de destaque nesta fase foi a criação da Comissão sobre a Situação da Mulher (CSW, em inglês). Segundo Bodil Begtrup, a primeira presidente da CSW, uma Comissão específica sobre mulher e independente da Comissão dos Direitos Humanos era essencial para a visibilidade do tema, de forma que as demandas pudessem ser respondidas de maneira mais rápida e não colocadas em segundo plano. Assim, a partir da CSW, a questão da mulher passa a ser vista como uma prioridade dentro das Nações Unidas (ibidem, p.14).

Feita essa breve introdução sobre o início da demanda por direitos das mulheres na agenda global, a próxima seção se dedicará sobre o desenvolvimento desse tema nas Conferências Internacionais sobre a Mulher, promovidas pelas Nações Unidas.

1.4.1 – As Conferências Internacionais sobre a Mulher das Nações Unidas

A década de 1970, motivada pelos choques de petróleo (1973 e 1979) e suas consequências econômicas globais, reorientou a agenda internacional que até então estava pautada nas questões de segurança internacional, voltando-se para questões econômicas, como o processo de desenvolvimento dos países e o enfrentamento da fome. Essa reorientação se deve também ao crescimento dos países emergentes que impulsionaram o tema na ONU, cobrando dessa Organização ações estratégicas para solucionar essas questões. A esse cenário, soma-se o crescimento dos movimentos feministas que se tornaram mais ativos nos países industrializados, contribuindo para que a situação da mulher passasse a ocupar os espaços públicos (PIETILÄ, 2002, p. 29).

Vale ressaltar que o contexto histórico deste período era marcado por um envolvimento dos países do Sul em lutas contra o colonialismo e imperialismo e que

contestavam também a influência e hegemonia do Norte global, a exemplo da reivindicação dos países do Sul de uma Nova Ordem Internacional na Assembleia das Nações Unidas, em 1974. Neste processo de repensar as formas de desenvolvimento, a articulação de mulheres para formação de uma nova identidade coletiva, demandas e estratégias de ação foi essencial para a criação de instituições que tinham a mulher como agenda política nos âmbitos doméstico e internacional, a exemplo da criação do PNUD, órgão criado dentro das Nações Unidas, em 1965, com o objetivo de, por meio da cooperação interestatal, lutar contra a pobreza e melhorar a qualidade de vida (ECHART, 2017, p.138). A autora ainda reforça:

Os movimentos feministas nos Estados Unidos e Europa exigiam nesse momento um maior reconhecimento do papel das mulheres nos âmbitos econômicos e políticos, que para além da igualdade legal, inclui outros aspectos que continuavam submetendo às mulheres, dando importância especialmente à sexualidade, o âmbito familiar e os direitos reprodutivos⁵ (tradução nossa) (ECHART, 2017, p.138).

A demanda das mulheres dos países do Sul foi colocada por diversas vezes pelo CSW em reuniões das Nações Unidas, que ocorreram em Nova York e em Genebra. No entanto, somente na Segunda Década de Desenvolvimento Internacional (1970-80) que a ONU incluiu uma cláusula para as mulheres. A CSW fez uma contra-ação, propondo à Assembleia Geral um programa de ação internacional direcionado ao avanço da condição da mulher para ser implementado durante a década, resultando na aprovação da Convenção para Eliminação de todas as Formas de Discriminação (CEDAW, sigla em inglês), adotada pela Assembleia Geral em dezembro de 1979 (PIETILÄ, 2002, p. 29).

A CEDAW é uma Convenção importante para a proteção internacional dos direitos humanos, pois foi o primeiro instrumento que tratou especificamente sobre a questão das mulheres. Composta pelo preâmbulo e trinta artigos, estabelece deveres aos Estados-partes no sentido de eliminar progressivamente a discriminação contra as mulheres nas esferas pública e privada, fazendo com que os países se comprometessem em enviar relatórios em um período de quatro anos, a fim de informar às Nações Unidas sobre as medidas legislativas, judiciais ou de outra natureza que tenham adotado para tornar eficazes as iniciativas da CEDAW (SOUZA, 2008, p.130-31).

⁵No original: *Los movimientos feministas en Estados Unidos y Europa exigían en ese momento un mayor reconocimiento del papel de las mujeres en los ámbitos económicos y políticos, que más allá de la igualdad legal, incluyese otros aspectos que continuaban sometiendo a las mujeres, dándole importancia especialmente a la sexualidad, el ámbito familiar y los derechos reproductivos* (ECHART, 2017, p.138).

A década de 1970, portanto, foi marcada por uma formação de consciência em torno das questões da mulher. Exemplo disso é o fato de, em 1972, uma mulher, Helvi Sipilä, ter sido a primeira assistente do Secretário Geral.

Dois anos mais tarde, as Nações Unidas começaram a se organizar para a realização da Conferência Internacional do Ano da Mulher, em 1975, no México que contou com quatro mil participantes e foi a primeira conferência intergovernamental global direcionada para os problemas da mulher e a partir de uma perspectiva feminina. Entre os participantes, 73% eram mulheres (1.200 delegadas), sendo 113 de um total de 133 delegações encabeçadas por mulheres. No entanto, uma das críticas que se faz a essa Conferência se deve à participação oficial de representantes de governos, que eram homens e da proporção de participantes do sexo masculino (27%) ter sido mais alta do que a proporção usual de mulheres em outras conferências das Nações Unidas (PIETILÄ, 2002, p.34).

No ano seguinte, em 1976, foi criado ainda o Fundo de Contribuições Voluntárias para Decênio das Nações Unidas para Mulher, com o intuito de apoiar e cumprir os objetivos da Conferência de 1975. Posteriormente, criou-se também o Fundo de Desenvolvimento das Nações Unidas para Mulher (UNIFEM), conforme lembrado por Echart (2017, p.138-39).

Em 1980, a ONU decidiu reunir novamente os interessados na Dinamarca para revisar e ajustar os avanços e desafios com relação à Conferência de 1975. Entre os avanços, pode-se destacar, por exemplo, a possibilidade de mapear de forma mais completa as questões das mulheres, além da aquisição e compartilhamento de mais informações sobre problemas e condições da vida de mulheres de diversos países. No entanto, destacou-se como desafio a dificuldade de retratar de maneira fiel a realidade devido à ausência de dados estatísticos nacionais e internacionais sobre o tema (PIETILÄ, 2002, p.35).

Em 1985, em Nairobi, 16 mil participantes se uniram para continuar revisando os avanços e retrocessos no que se refere às políticas implementadas pelos Estados-membros da ONU para os direitos das mulheres. Na ocasião, cabe destacar a produção de um relatório alternativo sobre desenvolvimento, feito pelo *Development Alternatives with Women for a New Area* (DAWN, sigla em inglês), grupo formado por ativistas do Sul global que se uniram na Índia com o objetivo de compartilhar suas experiências

sobre estratégias de desenvolvimento, política, teoria e pesquisa. A mensagem principal do grupo era chamar atenção da sociedade internacional sobre o fato de que o desenvolvimento não atenderia às necessidades das mulheres, pois, em sua visão, não correspondia aos valores das mulheres e suas aspirações (idem, p.36).

Esse relatório foi importante, pois significou uma mudança da forma como as Nações Unidas interpretavam a situação da mulher, contribuindo para influenciar o *Nairobi Forward Looking Strategies for the Advancement of Women* (NFLS, sigla em inglês), relatório final da Conferência e adotado de forma consensual por 157 Estados-membros. Para além disso, também pode-se ressaltar como ineditismo desta conferência a maior troca de informações e compartilhamento de experiências, devido ao amplo número de participantes mulheres, que puderam ampliar sua voz de fala sobre o tema que lhes diz respeito, além da força e dignidade de mulheres africanas que romperam estereótipos mostrando que não faziam parte de um “segundo sexo, mas sim o primeiro no seu próprio mundo” (ibidem).

Dessa forma, entre as décadas de 1970 e 1980, parte dos movimentos feministas se articulou em torno da perspectiva de “Mulheres em Desenvolvimento” (MED), identificando, a partir da observação da Economia Política Internacional, padrões de desigualdades existentes entre os sexos no mercado laboral e no mundo reprodutivo, uma vez que os processos de urbanização e industrialização nos países coloniais foram vistos como fenômenos que contribuía para os desequilíbrios existentes entre mulheres e homens, tendo em vista que as esposas foram sobrecarregadas pelas tarefas domésticas para que os homens pudessem ser produtivos e únicos responsáveis pela economia familiar nesse sistema de economias de exportação (ARRIETA, 2000, p.347).

Ainda nesse horizonte de pensamento sobre a divisão internacional sexual do trabalho, entender a realidade a partir do enfoque de “MED”, significou colocar em pauta questões como menor fluxo transnacional de mulheres na questão do trabalho, ressaltando ainda que quando existia, estavam relacionadas ao comércio sexual e ao trabalho doméstico. Assim, a perspectiva “MED” criticava a visão liberal do Norte global sobre o papel da mulher - que não a via como agente econômico -, e formou uma agenda política que se dedicava a dar visibilidade aos projetos que formalizavam a mulher no mercado de trabalho, de forma a estimular uma resistência de caráter econômico (idem).

De forma complementar, para Moghadam (2000, p.62), a Conferência de Nairobi (1985) refletiu a mudança do comportamento dos movimentos feministas no tabuleiro internacional, uma vez que a modificação do contexto sociodemográfico, motivado pelo crescimento econômico mundial e aumento das taxas de escolaridade e empregabilidade nos países do Sul global impactaram na reorientação do posicionamento de tais movimentos. Dessa forma, os movimentos não agiram mais de forma internacional, mas na forma transnacional a partir de articulação em redes com movimentos feministas de diversos países, possibilitado pelas novas tecnologias da informação e de criação de uma agenda em comum.

A atuação dos movimentos feministas era manifestada nas formas de compartilhamento de informações, apoio mútuo, combinação de *lobbying*, *advocacy* e ação direta para realização de seus objetivos de igualdade e empoderamento, tal como justiça social e democratização da sociedade (idem).

Em 1995, a sociedade internacional formada pelos Estados-membros das Nações Unidas, organizações não governamentais, movimentos feministas, corporações, organismos internacionais, entre outros, encontraram-se em Pequim no que ficou conhecido como IV Conferência Mundial sobre a Mulher. Na ocasião, de forma a chegar a um consenso sobre a elaboração da Declaração de Pequim, reuniram-se o Comitê Principal, dois grupos de Trabalho, dois Grupos de Contato e um Grupo de Amigos da Presidente do Comitê Principal. A dificuldade do processo consensual em lidar com os 370 colchetes em 362 parágrafos era proveniente, sobretudo, das dificuldades colocadas pelos países fundamentalistas e a Santa Sé que confrontavam a universalidade dos direitos humanos com práticas culturais adotadas em seus países, como, por exemplo, em relação à saúde reprodutiva e sexual da mulher. Ainda assim, pode-se considerar a Declaração de Pequim como importante documento político, que fez com que os governos se comprometessem em implementar a Plataforma de Ação em seus países, caracterizando-se, assim, em um marco fundamental para a luta das mulheres que buscavam equiparar seus direitos aos dos homens (ALVES, 2001, p. 219-20).

A Declaração de Pequim divide-se em seis capítulos e aborda a questão da mulher dentro do conceito de gênero, que foi definido como: “adotar uma perspectiva de gênero exige ‘... distinguir entre o que é natural e biológico e o que é social e

culturalmente construído, e o processo de renegociar as fronteiras entre o natural, que é relativamente inflexível, e o social, que é relativamente transformável” (INSTRAW, 1995, p. 11).

Dessa forma, o primeiro capítulo, denominado “Declaração de objetivos” traz a agenda global para o *empowerment* das mulheres, de modo a acelerar a implementação das estratégias colocadas na Conferência de Nairobi (1985) e remover os obstáculos que as mulheres enfrentam na vida pública e privada ao chamar atenção da sociedade internacional para a repartição de poder e responsabilidade com os homens (ALVES, 2001, p. 221). Na Declaração e Plataforma de Ação da IV Conferência Mundial Sobre a Mulher, datada de 1995, entendeu-se *empowerment* da seguinte forma:

O empoderamento da mulher – um dos objetivos centrais da Plataforma de Ação – consiste em realçar a importância de que a mulher adquira o controle sobre o seu desenvolvimento, devendo o governo e a sociedade criar as condições para tanto e apoiá-la nesse processo (ONU, 1995, p.3).

O segundo capítulo da Declaração trata sobre o contexto mundial e possui como objetivo “estabelecer um grupo básico de ações prioritárias”. Esse capítulo parte da perspectiva da mulher sobre questões como violações de direitos humanos em conflitos armados como o estupro como arma de guerra e a “feminização da pobreza”. Outro ponto também colocado foi a comunicação globalizada e a responsabilidade pela disseminação de imagens estereotipadas e pejorativas sobre a mulher (ALVES, 2001, p. 221). Também vale destacar nesse capítulo a presença de colchetes devido à falta de consenso com relação aos Estados fundamentalistas no que diz respeito aos direitos reprodutivos e sexuais. A solução encontrada para esse embate foi:

Parágrafo 9 - O objetivo da Plataforma de Ação, em plena conformidade com os propósitos e princípios da Carta das Nações Unidas e o direito internacional, é o *empowerment* de todas as mulheres. A plena realização de todos os direitos humanos e liberdades fundamentais de todas as mulheres é essencial para o *empowerment* das mulheres. Ao mesmo tempo em que a importância das particularidades nacionais e regionais e os diversos contextos históricos, culturais e religiosos devem ser levados em consideração, é dever dos Estados, independentemente de seus sistemas políticos, econômicos e culturais, promover e proteger todos os direitos humanos e liberdades fundamentais de todas as mulheres, essencial para o *empowerment* das mulheres. A implementação desta Plataforma, inclusive através das legislações nacionais e da formulação de estratégias, políticas, programas e prioridades, é de responsabilidade soberana de cada Estado, em conformidade com todos os direitos humanos e liberdades fundamentais, e a importância e o pleno respeito pelos diversos valores éticos, contextos culturais e convicções filosóficas dos indivíduos e suas comunidades devem contribuir para o pleno gozo pelas mulheres de seus direitos humanos, com

vistas a alcançarem igualdade, desenvolvimento e paz (ALVES, 2001, p. 222-23).

O segundo capítulo da Declaração de Pequim se dedica aos 12 pontos que devem ser vistos como áreas prioritárias pelos Estados-membros da ONU. São eles:

- 1) Mulheres em situação de pobreza;
- 2) Desigualdade no acesso à educação e à capacitação;
- 3) Desigualdade no acesso aos serviços de saúde;
- 4) Violência contra a mulher;
- 5) Efeitos dos conflitos armados sobre a mulher;
- 6) Desigualdade quanto à participação nas estruturas econômicas, nas atividades produtivas e no acesso a recursos;
- 7) Desigualdade em relação à participação no poder político e nas instâncias decisórias;
- 8) Insuficiência de mecanismos institucionais para a promoção do avanço da mulher;
- 9) Deficiências na promoção e proteção dos direitos da mulher;
- 10) O tratamento estereotipado dos temas relativos à mulher nos meios de comunicação e a desigualdade de acesso a esses meios;
- 11) Desigualdade de participação nas decisões sobre o manejo dos recursos naturais e a proteção do meio ambiente;
- 12) Necessidade de proteção e promoção voltados especificamente para os direitos da menina (ALVES, 2001, p. 224).

O quarto capítulo traça diagnósticos para cada ponto do capítulo anterior e propõe ações concretas a serem seguidas pelos atores influentes tanto na esfera doméstica quanto na internacional. Esse capítulo é polêmico, pois trabalha com o conceito de gênero, distinguindo-o de sexo biológico e interpretando-o dentro de um contexto político e cultural de construção de sociedades. Dessa forma, enfrentou resistência por parte de determinados países que viam com desconfiança a questão dos homossexuais, por exemplo. O termo aparecia no documento entre colchetes como “orientação sexual” e ao longo do relatório foi ficando cada vez mais implícito, o que pode ser visto como uma das críticas à Declaração, na visão de Alves (2001, p. 225).

Alves (2001, p. 227-28) destaca como “grandes novidades” da Conferência de Pequim o tratamento das questões dos direitos sexuais e da descriminalização do aborto.

Apesar de não ter sido possível manter no texto o termo “direitos sexuais”, a Plataforma de Ação, no parágrafo 96, defende as “relações igualitárias entre mulher e o homem em matéria de relações sexuais e reprodução”, o que significa um avanço na compreensão sobre o direito da mulher sobre suas escolhas e seu próprio corpo, por exemplo. Com relação ao aborto, o tema deixa de ser visto como método de planejamento familiar e passa a ser interpretado como uma questão de saúde pública.

Nesse capítulo, é preciso ressaltar ainda a seção que se dedica à violência contra a mulher, objeto da presente pesquisa. Aqui, a violência doméstica que até então era tratada como assunto privado passa para a discussão pública quando a Plataforma de Ação cobra dos Estados-membros uma responsabilidade internacional em torno do tema. No parágrafo 118, a Declaração de Pequim compreende como violência doméstica: “Uma manifestação das relações de poder historicamente desiguais entre homens e mulheres, que levaram à dominação do homem sobre a mulher, à discriminação contra as mulheres e à prevenção do avanço pleno da mulher” (idem, p. 230).

Alves (2001, p.230), ainda esclarece que “esse tipo específico de violência é encarado como resultado de padrões culturais, cabendo às imagens divulgadas pelos meios de comunicação particularmente aqueles que retratam estupros, escravidão sexual e o uso de meninas e mulheres como objetos sexuais, responsabilidade especial na perpetuação de tais padrões”.

Dessa forma, as medidas recomendadas aos governos perpassaram a condenação da violência contra a mulher e abstenção de invocar qualquer costume que dificulte sua eliminação; o reforço de leis que punam a violência contra a mulher, independente do local onde ela foi cometida; a necessidades de estratégias e políticas públicas para evitar a revitimização de mulheres, entre outros (ALVES, 2001, p. 230).

Embora a Declaração de Pequim (1995) utilize o termo “vítimas” para se referir às mulheres, Saffioti (2001, p.120) critica o termo e afirma que as mulheres podem oferecer resistência ao processo de exploração-dominação que estão submetidas, em menor ou maior êxito. A autora entende que, no caso de uma violência doméstica, por exemplo, é difícil ocorrer o rompimento de relação amorosa abusiva sem ajuda externa.

A autora, no entanto, ressalta a capacidade de reação de mulheres contra os seus agressores.

O quinto capítulo da Declaração de Pequim (1995) trata sobre as disposições institucionais, recomendando aos Governos, às Nações Unidas, seus órgãos, comissões regionais e agências especializadas que contribuam para a promoção e disseminação da Plataforma de Ação. No âmbito doméstico dos Estados, o capítulo pede por maior comprometimento das instituições, organizações governamentais e não-governamentais, associações, setor privado e mulheres para auxiliar a coordenação e monitoramento do progresso das políticas implementadas (ALVES, 2001, p. 230-1).

Por fim, o último capítulo se dedica às disposições financeiras. Este é considerado como um dos mais difíceis para chegar a um acordo, devido à menor disposição dos países em desenvolvimento em tratar o tema como prioridade, em razão de possuírem como objetivo principal de suas políticas a busca pelo desenvolvimento econômico. Diante disso, ficaram acordados (porém pouco seguido) que i) os países desenvolvidos iriam contribuir com 0,7% de seu produto nacional bruto à assistência internacional para o desenvolvimento e ii) os Estados estariam submetidos à “fórmula 20/20” (também desconsiderada), que dispunha 20% da ajuda externa oficial ao desenvolvimento e 20% do orçamento nacional com destino para programas sociais básicos com perspectiva de gênero. Tal resistência dos Estados em dispor recursos financeiros para políticas públicas de empoderamento de gênero contribui para os desafios ainda existentes sobre a temática (idem, p. 231).

É preciso ainda destacar que as contribuições das feministas do Sul foram fundamentais nesse processo de renovação de debate a partir da mudança de percepção de “Mulheres no Desenvolvimento” para “Gênero no Desenvolvimento” (GED), perspectiva mais ampla que engloba direitos políticos, reconhecimento de desenvolvimento material e que pretendeu transformar as estruturas sociais, políticas e econômicas do patriarcado (ECHART, 2017, p.141).

A proposta GED foi articulada no contexto de formação de uma globalização dos anos 1990, denunciando os efeitos negativos das políticas neoliberais e do Estado mínimo para os países do Sul global. As críticas estenderam-se ainda à ideia de um feminismo hegemônico de se comportar como “porta-voz” das mulheres, assumindo a

existência do padrão das desigualdades entre os gêneros, mas mantendo na invisibilidade as questões intragênero, como as diferenças de raça (ou etnia) e classe, que influenciam as mulheres de formas distintas em questão de vulnerabilidade. Dessa forma, elas retomam o debate sobre a universalidade de direitos humanos como valores universais, questionando a neutralidade dessa realidade que é posta para outros países pela ONU (ARRIETA, 2000, p.349).

Dentro dos movimentos feministas da década de 1990 é possível, assim, identificar dois grupos: feminismo empírico e o feminismo do ponto de vista. Enquanto que o primeiro, a partir da percepção de valores como justiça social e desenvolvimento dos povos, move a lente tradicional (liberal e realista) das Relações Internacionais, relativizando a pretensão liberal de igualdade ao denunciar a exclusão da mulher nos espaços globais, o “feminismo do ponto de vista” afirma que não basta apenas “mover a lente”, uma vez que essa lente está contaminada de padrões de gênero, sendo necessário, portanto, galgar de outros valores as qualidades vinculadas (idem, p.351-2).

Vale ressaltar que os movimentos feministas transnacionais emergiram em um contexto multifacetado de oportunidades e constrangimentos, cabendo ainda destacar: crescimento de taxa de escolaridade e empregabilidade que aumentou a consciência política de mulheres em uma perspectiva mundial; aumento de oportunidades oferecidas pelas Conferências da ONU; crise econômica e reestruturação; discriminação continuada, opressão e desigualdade de gênero e, finalmente, globalização econômica, política e cultural (MOGHADAM, 2000, p.79). Essas mudanças possibilitaram, por exemplo, que a violência contra a mulher, vista até então como uma questão privada e doméstica se tornasse um desafio público e internacional a ser enfrentado. Nesse contexto de erosão de fronteiras entre nacional e doméstico e ênfase no transnacionalismo, a violência doméstica sofrida por Maria da Penha pôde ser objeto de denúncia à Corte Interamericana de Direitos Humanos e também uma questão a ser enfrentada pelas Nações Unidas.

Assim, os anos 1990 foram característicos por reorientar a forma de compreensão sobre as questões da mulher que, na década de 1970, estava relacionada à teoria da dependência e que, nos anos 1990, adquire a conotação de “gênero”, inserindo o tema dentro de uma concepção da relação dinâmica existente entre homens e mulheres nas sociedades.

Agora que se conhece sobre a evolução dos direitos da mulher no plano global, a seguir será trabalhado como o conceito de gênero foi inserido nas Políticas Públicas, importante para se pensar em ações do governo para solucionar os problemas enfrentados na relação entre mulheres e homens, entre eles, violência contra a mulher. O debate teórico permite refletir, ao longo desta dissertação, se as legislações brasileiras sobre a violência contra a mulher constituem em uma política de gênero e demonstrar suas limitações.

1.5 – Políticas Públicas de Gênero

Essa seção se dedica à apresentação da literatura teórica sobre Políticas Públicas de Gênero, uma vez que, partindo do princípio de que somente a legislação para erradicar a violência contra a mulher não é suficiente, questiona-se ainda sobre a implementação de políticas públicas em paralelo. Considera-se o conceito de Políticas Públicas definido por Salisbury (1995, p.34 apud FARAH, 2004, p.47) como “curso de ação do Estado, orientado por determinados objetivos, refletindo ou traduzindo um jogo de interesses”. Dessa forma, no estudo de caso, o Plano Nacional de Políticas para Mulheres será entendido como um programa governamental que se desdobra em política pública.

Farah (2004, p. 47-8) entende políticas públicas de gênero como um esforço de tentar tornar as relações existentes entre os sexos mais simétricas. Segundo a autora:

Análise de política pública de gênero é ir além de identificação de políticas e programas que atendam as mulheres, embora a identificação de políticas seja necessária. Para além disso, procura-se chamar atenção para a construção social e histórica do feminino e do masculino e para as relações sociais entre os sexos, marcadas em nossa sociedade por forte assimetria. O conceito de gênero, ao enfatizar as relações entre os sexos, permite a apreensão de desigualdades entre homens e mulheres, que envolvam como um de seus componentes centrais desigualdades de poder. Nas sociedades ocidentais, marcadas também por outros sistemas de desigualdade, é possível constatar, no entanto, que o padrão dominante nas identidades de gênero de adultos envolve situação de subordinação e dominação das mulheres, tanto na esfera pública como na privada (FARAH, 2004, p.47-8).

Complementar à Farah, Maria Lúcia Silveira (2004, p.66) acredita que:

O primeiro passo para discuti-las é esclarecer os marcos em que elas se tornam possíveis. É necessário reconhecer o terreno, os limites e os desafios para alcança-las, a fim de estabelecer novas pautas políticas, elaborando estratégias para identificar e articular os sujeitos capazes de sustentá-las, demandá-las, formulá-las, articulá-las no interior da máquina do Estado em seus diferentes níveis: federal, estadual e municipal. Propor políticas públicas de gênero exige estabelecer o sentido das mudanças, se as pretendemos com

um caráter emancipatório (Souza Santos, 1994). Para que as desigualdades de gênero sejam combatidas no contexto do conjunto das desigualdades sociais, pressupõem-se práticas de cidadania ativa para a concretização da justiça de gênero, sobretudo pela responsabilidade do Estado de redistribuir riqueza, poder, entre regiões, classes, raças e etnias, entre mulheres e homens, etc (SILVEIRA, 2004, p.66).

A Secretaria Especial de Políticas para Mulheres (SPM, 2012, p.3) também possui uma definição própria sobre o que considera políticas públicas de gênero:

Assim, ao propor políticas públicas “de gênero” é necessário que se estabeleça o sentido das mudanças que se pretende, sobretudo, com vistas a contemplar a condição emancipatória e a dimensão de autonomia das mulheres. Para que as desigualdades de gênero sejam combatidas no contexto do conjunto das desigualdades sócio-históricas e culturais herdadas, pressupõe-se que o Estado evidencie a disposição e a capacidade para redistribuir riqueza, assim como poder entre mulheres e homens, entre as regiões, classes, raças, etnias e gerações (SPM, 2012, p.3).

Considera-se ainda que as Leis “Maria da Penha” e “Feminicídio” são políticas de gênero, pois:

O termo gênero, além de ser um substituto para o termo mulheres, é também utilizado para sugerir que qualquer informação sobre as mulheres é necessariamente informação sobre os homens, que um implica o estudo do outro. Essa utilização enfatiza o fato de que o mundo das mulheres faz parte do mundo dos homens, que ele é criado nesse e por esse mundo masculino. Esse uso rejeita a validade interpretativa da ideia de esferas separadas e sustenta que estudar as mulheres de maneira isolada perpetua o mito de que a experiência de um sexo tenha pouco ou nada a ver com o outro sexo (SCOTT, 1989, p.75).

Nos capítulos seguintes, portanto, será apresentado o movimento internacional-doméstico (e vice-versa) para formação das Leis “Maria da Penha” (2006) e “Feminicídio” (2015), utilizando como método o Ciclo de Políticas Públicas, a partir do entendimento que embora os dispositivos normativos tenham como finalidade a proteção da mulher em situação de violência, elas também se destinam aos homens que costumam ser aqueles que praticam o ato da violência, a exemplo da história de Maria da Penha Maia Fernandes, que motivou a criação da lei.

Considerações finais do capítulo:

O capítulo procurou abordar as questões teóricas que serão utilizadas para analisar a influência do governo brasileiro no âmbito internacional e vice-versa, no que diz respeito à formação da legislação para prevenir e erradicar a violência contra a mulher. Nesta análise, é importante perceber como o tema de Direitos Humanos surgiu na esfera internacional com o objetivo de ser uma norma supranacional e como foi incorporado na constituição brasileira, como direitos fundamentais do cidadão. Em

relação ao mesmo tema, também buscou problematizar sobre a pretensão de universalidade e neutralidade, questões que são colocadas de forma crítica pelos movimentos feministas como processos de manutenção das desigualdades existentes entre os sexos.

De forma a levar temas que eram vistos como privados e domésticos para a arena pública e internacional, os movimentos feministas se articularam em redes transnacionais. Nessa campanha internacional, destacam-se dois momentos importantes para o estudo: a década de 1970, na qual ativistas do Sul global se articularam em torno da perspectiva “Mulheres em Desenvolvimento” (MED), denunciando as práticas coloniais que perpetuavam padrões de desigualdade entre os sexos e que colocavam a mulher e o homem em espaços diferentes no mercado de trabalho e a década de 1990, que reorientou a noção de MED para “Gênero em Desenvolvimento” e que, por sua vez, dentro do âmbito da conferência de Pequim das Nações Unidas, ampliou o conceito de forma a não restringi-lo ao sexo feminino, dando o embasamento teórico para a compreensão de formulação de políticas públicas de Gênero.

No âmbito doméstico brasileiro, a Secretaria de Políticas para Mulheres incorporou a definição de gênero nas políticas públicas e se articulou com a sociedade civil e internacional, buscando soluções para os diversos problemas que as mulheres brasileiras encontram na vida em sociedade, entre eles, a violência contra a mulher.

2. A DEFINIÇÃO DE AGENDA: A INFLUÊNCIA DAS ORGANIZAÇÕES INTERNACIONAIS PARA A FORMULAÇÃO DE LEGISLAÇÃO BRASILEIRA

O capítulo a seguir corresponde à primeira fase da formação do Ciclo de Políticas Públicas, proposto por Souza (2006): a definição de agenda. Nesse sentido, procura descrever as influências do plano internacional para a esfera doméstica, manifestadas a partir das recomendações da Organização das Nações Unidas (ONU) para prevenção e erradicação da violência contra a mulher nos Estados-partes e da determinação da Organização dos Estados Americanos (OEA) para a formação de legislação brasileira sobre violência doméstica.

A primeira Organização Internacional que será analisada será a ONU que, por meio de diversas Conferências Mundiais da Mulher, pautou recomendações para os seus Estados-membros, no sentido de melhorar as condições da mulher e que, a partir da Conferência de Pequim, em 1995, percebe a mulher dentro de uma relação de gênero, de uma forma mais ampla.

Devido ao marco temporal dessa dissertação se referir ao período correspondente entre 2005 e 2015, esse capítulo possui como ponto de partida a “Pequim 95” (1995) para contextualização do tema e, de chegada, a “Pequim +20” (2015), e analisa os documentos resultantes de tais Conferências, que foram produzidos pelas Nações Unidas e pelo governo brasileiro, enfatizando as considerações realizadas sobre o tema de violência contra a mulher nas perspectivas das esferas internacional (declarações das Nações Unidas) e doméstica (informes do governo brasileiro).

Em seguida, será analisado o Comitê para Eliminação de todas as Formas de Discriminação Contra a Mulher (Comitê CEDAW) das Nações Unidas que também, por meio de relatórios, monitora os Estados signatários do Protocolo Opcional em relação aos diversos temas relacionados à discriminação da mulher, entre eles, a violência. Esse Comitê é importante para o presente estudo, pois uma vez que os recursos disponíveis são esgotados no âmbito nacional, a mulher agredida tem a possibilidade de adquirir seus direitos a partir desta instância internacional. Nesse horizonte, serão observadas as recomendações que o Comitê fez ao Brasil em relação ao tema de violência contra a mulher e à Lei 11.340/06 (Lei Maria da Penha).

A terceira parte do capítulo se dedica à influência da OEA para formação de legislação brasileira sobre a matéria de violência contra a mulher. Ressalta-se a importância da sociedade civil articulada ao denunciar a omissão do governo brasileiro em relação à recorrência de agressões sofridas por Maria da Penha Maia Fernandes à Corte Interamericana de Direitos Humanos da OEA, tornando-se, assim, um elo de conexão entre os planos internacional e doméstico no que diz respeito a esse tema.

Nesta seção, a análise a ser realizada também é documental, com destaque para o documento resultante da Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher (“Convenção Belém do Pará”), assinado pelo Brasil e que compromete esse país à jurisdição internacional sobre a temática.

2.1 – As influências das Conferências Mundiais da Mulher da ONU no período entre 2005 e 2015 para a formação da Lei Maria da Penha (Lei nº11340/06) e os precedentes que levaram à criação da Lei contra o Femicídio (Lei nº13104/15).

Embora o marco temporal da pesquisa se refira aos anos 2002-2015, a temática das recomendações da ONU para implementação de políticas de gênero será estudada a partir da “Conferência de Pequim +10”, que ocorreu no ano de 2005, uma vez que as Conferências Mundiais da Mulher da ONU acontecem no intervalo de cinco anos.

Antes de adentrar no estudo de caso específico, vale resgatar as principais contribuições da Conferência de Pequim (1995) e Pequim + 5 (2000) para formação de políticas brasileiras, assim como a atuação dos representantes brasileiros, de forma a contextualizar o debate doméstico-internacional sobre o tema.

No capítulo anterior, verificou-se que a década de 1990 foi marcada pelo triunfo do neoliberalismo, que influenciou a dinâmica político-econômica mundial no sentido de fortalecimentos das instituições para promoção de maior transparência e cooperação entre os países. Nesse contexto, as Nações Unidas sediaram diversas conferências com o objetivo de promover diálogo entre os países-membros sobre os “novos temas” da década, como mudança climática, direitos humanos e gênero. Sobre o último tema, destaca-se a IV Conferência Mundial da Mulher em Pequim (1995), que inaugurou uma nova agenda de reivindicação, a partir da definição do conceito de gênero e que tinha 12

pontos como áreas prioritárias. Para o estudo de caso dessa pesquisa, destaca-se o ponto iv sobre a “violência contra a mulher”.

Sobre esse ponto, de acordo com o documento “A Declaração de Pequim e a Plataforma para Ação” (tradução nossa)⁶ das Nações Unidas (1995), foi afirmado que:

A violência contra a mulher impede o avanço dos objetivos de igualdade, desenvolvimento e paz. A violência contra a mulher viola e prejudica ou impede seu desfrute dos direitos humanos e as liberdades fundamentais. A incapacidade de proteger e promover esses direitos e liberdades nos casos de violência contra a mulher é um problema que incumbe a todos os Estados e exigem que se adotem medidas a respeito. Desde a Conferência de Nairobi tem ampliado consideravelmente o conhecimento das causas, as consequências e o alcance dessa violência, assim como as medidas encaminhadas para erradicação. Em todas as sociedades, em maior ou menor medida, as mulheres e as meninas estão sujeitas aos maus tratos de índole física, sexual e psicológica, sem distinção de renda, classe e cultura. A baixa condição social e econômica da mulher pode ser tanto uma causa como uma consequência da violência que é vítima [...] A expressão “violência contra a mulher” se refere a todo ato de violência baseado no gênero que tem como resultado possível ou real um dano físico, sexual ou psicológico, incluídas as ameaças, a coerção ou a privação arbitrária da liberdade, que ocorra na vida pública ou privada (ONU, 1995, p. 51)⁷.

Dessa forma, ao reconhecer que a violência contra as mulheres constitui em um desafio a ser combatido pelos países-membros, as Nações Unidas estabelecem como objetivo estratégico: “Estudar as causas e as consequências da violência contra a mulher e a eficácia das medidas de prevenção⁸” (idem, p. 58).

Em relação ao posicionamento do Brasil nessa conferência, Ruth Cardoso⁹, como presidente da comunidade solidária e chefe da delegação brasileira, em discurso,

⁶ No original: *Beijing Declaration and Platform for action*.

⁷ No original: *La violencia contra la mujer impide el logro de los objetivos de igualdad, desarrollo y paz. La violencia contra la mujer viola y menoscaba o impide su disfrute de los derechos humanos y las libertades fundamentales. La inveteraba incapacidad de proteger y promover esos derechos y libertades en los casos de violencia contra la mujer es un problema que incumbe a todos los Estados y exigen que se adopten medidas al respecto. Desde la conferencia de Nairobi se ha ampliado considerablemente el conocimiento de las causas, las consecuencias y el alcance de esa violencia, así como las medidas encaminadas a ponerle fin. En todas las sociedades, en mayor o menor medida, las mujeres y las niñas están sujetas a malos tratos de índole física, sexual y psicológica, sin distinción en cuanto a su nivel de ingresos, clase y cultura. La baja condición social y económica de la mujer puede ser tanto una causa como una consecuencia de la violencia que es víctima [...] La expresión “violencia contra la mujer” se refiere a todo acto de violencia basado en el género que tiene como resultado posible o real un daño físico, sexual o psicológico, incluídas las amenazas, la coerción o la privación arbitraria de la libertad, ya sea que ocurra en la vida pública o en la privada.*

⁸ No original: *Estudiar las causas y las consecuencias de la violencia contra la mujer e la eficacia de las medidas de prevención.*

⁹ Ruth Cardoso (1930-2008), antropóloga de formação, foi docente da Universidade de São Paulo, onde atuou de forma interdisciplinar com sociólogos, historiadores e cientistas políticos no Departamento de Ciência Política. Considerada como uma das mais importantes cientistas sociais, tendo exercido grande

apresentou os avanços conquistados nos direitos das mulheres, destacando a preocupação no combate à violência e os desafios que ainda precisavam ser superados, conforme trecho abaixo, retirado da página oficial da ONU:

No Brasil, durante os últimos anos, graças à atuação de grupos de mulheres, foram alcançadas importantes conquistas, ainda que exista um longo caminho pela frente. Dessa maneira, a constituição brasileira de 1988 reconheceu novos direitos, entre os quais cumpre mencionar a proibição de qualquer discriminação entre os sexos, a proteção das mães solteiras, a licença por paternidade durante uma semana e a garantia de informações. Trata-se agora de incorporar esses direitos à realidade do cotidiano. [...] Têm sido significativos também os avanços institucionais com a criação e a revitalização dos conselhos de defesa dos direitos da mulher, a nível nacional e mundial e a implementação da comissão de defesa da mulher, que atualmente servem como exemplos para outros países. [...] A violência de que são vítimas as mulheres têm deixado de ser invisível graças à atuação do movimento de mulheres. Hoje reconhecida como crime, exige punição que se cumpre a justiça brasileira garantir sem complacência para o outro lado, estamos convencidos de importância da prevenção, e para isso, os meios massivos de comunicação desempenham papel insubstituível. Colocaram em marchas campanhas de opinião pública caracterizando a violência como algo inaceitável e estas continuarão a ser instrumentalizadas até que consigamos vencer a naturalidade com que a violência tenha se instalado na cultura. [...] Um dos grandes desafios exigidos por este momento é a necessidade de que nos juntemos para mobilizar recursos, de modo que este plano de ação aqui provado se torne realidade, beneficiando não só as mulheres, como a humanidade (ONU, 1995).

Da obra de Vigevani, Oliveira e Cintra (2003) cabe destacar que a política externa dos governos de FHC (1995-2001) tinha como característica a busca por “autonomia pela participação”, que significava, na prática, uma ampliação de participação brasileira em um ambiente internacional institucionalizado, pautada não só, mas, principalmente, pelo respeito ao direito internacional e pragmatismo político e comprometendo-se aos “novos temas”, como meio ambiente; direitos humanos; narcotráfico; indígenas; minorais, nas quais se enquadram as mulheres.

Dessa forma, a participação de Ruth Cardoso na Conferência de Pequim mostra o esforço político do governo em participar dos encontros das Nações Unidas na década, fortalecendo, assim, a cooperação e o diálogo com os outros países. Sobre o discurso em si, nota-se a permanência de uma sociedade patriarcal (ainda que de modo não

influência no período entre 1950 e 1990, preocupava-se com políticas públicas com ênfase na condição dos pobres urbanos. Além disso, foi pioneira no debate sobre feminismo e gênero na academia, reinventando o papel de “primeira-dama” ao ser ativa na produção de políticas sociais inovadoras por intermédio do programa Comunidade Solidária nos dois mandatos de seu marido, Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) (VELHO, 2008). Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52582008000200002. Acessado em: 06/04/2017.

intencional) quando são enfatizadas “proteção das mães solteiras” e “licença por paternidade durante uma semana”, ressaltando, de forma indireta nessas conquistas, a responsabilidade das mulheres com o cuidado com a casa e com os filhos. Apesar disso, embora insuficiente, percebe-se uma iniciativa para considerações dessas questões como um tema de gênero, pois o estabelecimento de uma licença para os pais cuidarem de seus filhos inclui os homens na temática de responsabilidade com a esfera doméstica, anteriormente de exclusividade da mulher, conforme discutido no capítulo anterior.

Embora o tema de gênero tenha avançado no âmbito internacional, as Nações Unidas, juntamente com os países membros, observaram que a desigualdade ainda permanecia mesmo após o comprometimento dos países na Conferência em Pequim, julgando necessária a revisão das recomendações no Encontro de Pequim +5, em 2000 (ONU MULHERES, 2017).

1.2 –Pequim +5

Cinco anos após a Conferência de Pequim (1995), os Estados membros das Nações Unidas, os membros associados das comissões econômicas regionais, as agências especializadas na ONU, as organizações não-governamentais (ONGs) e intergovernamentais com *status* consultivo no Conselho Econômico e Social das Nações Unidas (ECOSOC, sigla em inglês), reuniram-se em Nova York para debater os avanços e desafios ainda existentes no mundo com relação à igualdade de gênero (ONU, 2017).

Os esforços da Pequim +5 são considerados como parte do empreendimento da virada do milênio. Nos anos 2000, as Nações Unidas elaboraram uma cartilha de recomendação aos 191 países membros sobre oito grandes objetivos¹⁰ a serem traçados no período de 15 anos na busca pelo desenvolvimento: os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM). Duas das metas incluídas na ODM se relacionam com o tema de gênero, sobretudo no que se refere ao acesso da mulher no mercado de trabalho e melhoria da saúde materna (ONU, 2016). No entanto, é preciso ressaltar que a ODM foi alvo de diversas críticas. Na Conferência das Nações Unidas sobre

¹⁰São eles: acabar com a fome e com a miséria; educação básica de qualidade para todos; igualdade entre os sexos e valorização da mulher; reduzir a mortalidade infantil; melhorar a saúde das gestantes; combater a AIDS, a malária e outras doenças; qualidade de vida e respeito ao meio ambiente; todo mundo trabalhando pelo desenvolvimento.

Desenvolvimento Sustentável – Rio +20 (2012), por exemplo, os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável foram traçados com base nos ODM e uma das metas foi “reconhecer e valorizar o trabalho de assistência e doméstico não remunerado”, o que pode ser interpretado como resposta à crítica aos métodos de formulação e avaliação dos programas de empoderamento da ODM (PNUD BRASIL, 2015).

Além disso, Ferreira (2013, p.5) destaca que, comparado ao ano 2000 e, em relação ao ponto de “promoção da igualdade de gênero e autonomia das mulheres” (objetivo III da ODM), as mulheres ainda entram no mercado de trabalho em desvantagem na comparação com os homens e a porcentagem média mundial de mulheres parlamentares está em torno de 20%, ou seja, aquém da ideal (50%).

Em relação à saúde materna (objetivo V da ODM) e ainda em comparação com os dados do ano de 2000, a autora menciona que a meta de redução de mortes maternas (3/4) está ainda longe de ser atingida e destaca a necessidade de planejamento familiar em virtude do crescimento populacional, demonstrando que ainda existe muito que ser feito no âmbito da saúde sexual e reprodutiva (idem, p.6).

Paralelamente a ODM, a Conferência Pequim +5 destacou que, apesar de não terem sido alcançadas conquistas consideráveis, os principais avanços dos Estados-membros foram: a criação de medidas como cotas de representação política em diversos Estados-membros (incluindo o Brasil) e o compromisso de tornar a violência doméstica ilegal (LOPES, 2017, p. 5-6).

O relatório gerado pelas Nações Unidas, intitulado como “Mulheres: 2000 Gênero, Igualdade, Desenvolvimento e Paz para o século XXI” (tradução nossa)¹¹ (ONU, 2000, p.7), indicou ainda que, entre os avanços, destaca-se o reconhecimento mundial de que a violência contra as mulheres e crianças é uma questão de direitos humanos; obrigação por parte dos Estados na atuação para prevenção, investigação e punição dos atos de violência, sejam esses praticados pelo próprio Estado ou terceiros. Também apresentou o reconhecimento de que os governos têm colocado em marcha mecanismos de reforma, tais como comitês interministeriais, diretrizes e protocolos, programas nacionais particulares; além da cooperação com sociedade civil, organizações de mulheres e ONGs.

¹¹ No original: *Women: 2000 Gender, Equality, Development and Peace for the Twenty-first Century*

Em relação aos papéis de gênero e à violência, destaca-se o trecho abaixo:

Cada vez se realizam mais pesquisa e estudos especializados sobre o papel dos gêneros, particularmente o papel dos homens e meninos e sobre as formas de violência contra a mulher, assim como a situação dos meninos que crescem em famílias com violência e sobre as repercussões que a violência tem para isso (ONU, 2000, p.7)¹².

Apontam-se, ainda, os desafios a serem superados. Segundo o informe das Nações Unidas, observa-se que: i) as mulheres continuam sendo vítimas de violência; ii) ausência de programas amplos para culpar agressores e iii) escassez de dados (idem). Sobre o desafio de combater a violência contra as mulheres, destaca-se:

Como a violência doméstica de tipo físico, sexual e psicológico, incluídos os espancamentos, abusos sexuais às crianças, violência por questões de dote, estupro conjugal, mutilação genital feminina e outras práticas tradicionais nocivas para a mulher, violência extramatrimonial e violência relacionada com a exploração (ibidem).

Vale ressaltar ainda que a Pequim +5 também colocou no debate um desafio novo para os participantes da Conferência, que estava relacionado com a observação de problemas que atingem às mulheres devido à má utilização das novas tecnologias de informação (ibidem).

Com relação ao Brasil, Lopes (2017, p. 7) ressalta que o país, naquele intervalo de tempo (1995-2000), não havia desenvolvido programas e políticas específicos para as mulheres, em razão da necessidade de cortes de gastos para estabilizar a moeda após o Plano Real. A autora ainda esclarece sobre a dificuldade em abordar a perspectiva de gênero devido a diversos fatores, como: estrutura do Estado, ausência de dados desagregados em gênero, falta de profissionais habilitados, cultura conservadora, falta de mecanismos institucionais com poder e infraestrutura técnica. A partir de tal consideração, pode-se aferir que, no período de consolidação da economia brasileira, os direitos das mulheres não foram pensados como estratégias de emancipação econômica para contribuição do produto interno bruto do país, ao contrário, foram colocados em um plano inferior à estabilidade da moeda, vista como prioridade política do governo do período mencionado.

¹²No original: *Cada vez se realizan más investigaciones y estudios especializados sobre el papel de los géneros, particularmente el papel de los hombres y los niños, y sobre todas las formas de violencia contra la mujer, así como sobre la situación de los niños que crecen en familias con violencia y sobre las repercusiones que la violencia tiene para ellos.*

Apesar de as mulheres não terem sido consideradas uma prioridade política naquele momento, Lopes (idem) não nega o Programa Saúde da Mulher, que possuía investimentos para a saúde reprodutiva, além da política de cotas de representatividade política, por exemplo, que ainda que sem resolver por completo os desafios que as mulheres encontravam nessas áreas, foram os primeiros esforços do governo nesse sentido.

Ainda em relação ao Brasil e especificamente sobre a temática de “violência contra a mulher”, no informe intitulado “Para a Sessão Especial da Assembleia Geral da ONU – Mulheres 2000: Igualdade de Gênero, Desenvolvimento de Paz para o Século XXI” (tradução nossa)¹³ (ONU, 2000, p. 32), produzido pelo governo brasileiro e apresentado à Assembleia Geral da ONU na Pequim +5, ressalta-se como ações realizadas pelo governo federal a criação do Programa Nacional de Prevenção e Combate de Violência Doméstica e Sexual, parte integral do Programa Nacional de Direitos Humanos do Ministério da Justiça. Também foram citadas ações para evitar a perpetuação da violência como, por exemplo, seminário realizado no ano de 1999, com o objetivo de promover debate teórico, metodológico e técnico sobre a temática e que resultou na criação de uma comissão pelo Ministro da Justiça com a intenção de elaborar uma lei sobre violência doméstica.

Como a Pequim +5 não faz parte do marco-temporal proposto, foram destacadas aqui apenas informações para contextualizar o leitor sobre o início do debate sobre o tema, que foi aprofundado nos âmbitos doméstico e internacional nas conferências a seguir.

1.3 - Pequim +10

A Pequim +10, realizada em 2005, teve o marco simbólico de comemoração do décimo aniversário da Declaração e Plataforma de Ação em Pequim. O documento resultante da conferência, intitulado “Medidas adotadas e progressos avançados no seguimento e aplicação da Quarta Conferência Mundial sobre a Mulher e 23º período extraordinário de sessões da Assembleia Geral, incluindo avaliação dos progressos realizados na incorporação de perspectiva de gênero no sistema das Nações Unidas”

¹³ No original: *For the Special Session of UN General Assembly – Women 2000: Gender Equality, Development Peace for Twenty-First Century*

(ONU, 2005, p. 6), possui o objetivo de oferecer aos Estados-membros das Nações Unidas o panorama geral sobre a trajetória dos países naquele período em relação às políticas adotadas para a igualdade de gênero, a incorporação da perspectiva de gênero nas políticas e a potencialização do papel da mulher.

O relatório mostrou, entre os avanços, que:

A maioria registrou avanços no desenvolvimento de políticas, programas operativos e marcos legislativo e institucional em favor da igualdade de gênero. Em todas as regiões observa-se algum progresso em termos de melhorias nas áreas de educação, redução de pobreza, saúde e condição social e jurídica da mulher, participação e representação da mulher na vida pública. Também se observam avanços na distribuição de ativos produtivos e na criação de capacidade, incluindo capacitação, investigação, estatísticas e compilação de dados (tradução nossa) (idem, 2005, p.16)¹⁴.

Em relação aos obstáculos foram ressaltados: o baixo nível de representação de mulheres; a persistência da violência contra a mulher, sobretudo em países africanos que mantiveram práticas prejudiciais; falta de equilíbrio na distribuição de poder e recursos entre os gêneros; ausência de política de marco institucional e deficiências de mecanismos de supervisão e avaliação (ibidem, p.20).

Sobre o tema da “violência”, o relatório (ibidem, p. 17) mostrou que, de forma geral, os governos de todos os países consideram a violência contra a mulher uma área prioritária para o desenvolvimento das legislações, políticas e programas, verificados a partir de mudanças legislativas, adoção de planos de ação, medidas de apoio às vítimas, políticas para conscientização, educação, sensibilização, formação e criação da capacidade, assim como acusação, penalização e reabilitação dos culpáveis. Essas medidas, além de enfatizarem a questão da mulher, também estão centradas no papel dos homens e dos meninos para prevenir violência e abusos, conforme verificado no trecho abaixo:

Os governos de todas as regiões têm feito da violência contra a mulher em todas as suas formas, em particular a violência doméstica, uma área prioritária no desenvolvimento de legislação, políticas e programas. Entre os enfoques integrais destinados a combater este flagelo, podemos incluir mudanças legislativas, adoção de planos de ação, medidas de apoio à vítima, conscientização, medidas de educação e sensibilização, formação e criação da

¹⁴No original: *La mayoría registraron logros en el desarrollo de políticas, programas operativos y los marcos legislativo e institucional en favor de la igualdad de género. En todas las regiones se habían dado algunos progresos en términos de mejoras en la educación, reducción de la pobreza, salud y condición social y jurídica de la mujer, y participación y representación de la mujer en la vida pública. También se habían logrado avances en la asignación de los recursos y la creación de capacidad, incluida la capacitación, así como en la investigación, las estadísticas y la recopilación de datos.*

capacidade, assim como acusação, penalização e reabilitação dos culpáveis. Também são aplicadas medidas de prevenção, por exemplo, para grupos de mulheres vulneráveis. Cada vez mais, o papel dos homens e dos meninos para prevenir a violência e os abusos se torna uma questão central. Alguns governos fornecem exemplos de seus esforços para combater o tráfico das mulheres, tais como campanhas contra o tráfico e cooperação sub-regional e transfronteiriça (tradução nossa)¹⁵.

A reorientação da ênfase colocada sobre a mulher e direcionada aos homens e aos filhos é importante para corroborar o conceito de gênero, inserido pelas Nações Unidas, na Conferência de Pequim, em 1995. No entanto, somente dez anos depois, na Conferência “Pequim +10”, esse fato é colocado de forma evidente em relatórios, conforme observado.

Em relação ao tema de violência contra a mulher, no ano de 2003, houve um avanço no âmbito internacional, devido ao fato da Assembleia Geral ter aprovado uma resolução sobre a matéria. A partir dessa resolução, vários Estados da América Latina e do Caribe, que haviam aderido à CEDAW, também aderiram à Convenção Interamericana para Prevenir, Sancionar, Erradicar a Violência contra a Mulher (Convenção Belém do Pará), ratificada por 31 Estados-membros, entre eles, o Brasil, no ano de 2004, conforme será detalhado na próxima seção (ibidem, p. 45-7).

Dessa forma, o Brasil é citado no relatório como um dos países, juntamente com Uganda, que incorporou a luta contra a violência contra a mulher no plano nacional de segurança pública e no plano de ação em matéria de saúde (ibidem, p. 49).

Até então, o Brasil fazia parte do grupo de países nos quais os juízes não consideravam os agressores de mulheres culpados quando a mulher, vítima de violência sexual, não se enquadrava no estereótipo de “mulher honesta”, segundo o informe das Nações Unidas (ibidem, p. 51).

¹⁵No original: *Los gobiernos de todas las regiones han hecho de la violencia contra la mujer en todas sus formas, en particular la violencia en el hogar, un área prioritaria en el desarrollo de legislación, políticas y programas. Entre los enfoques integrales destinados a combatir este flagelo se incluyeron cambios legislativos, la adopción de planes de acción, medidas de apoyo a las víctimas, concienciación, medidas de educación y sensibilización, formación y creación de capacidad, así como el enjuiciamiento, la penalización y la rehabilitación de los culpables. También se han aplicado medidas de prevención, por ejemplo para grupos de mujeres vulnerables. Cada vez más se está centrando la atención en la función de los hombres y los niños para prevenir la violencia y los abusos. Algunos gobiernos facilitaron ejemplos de sus esfuerzos por combatir la trata de mujeres, tales como campañas contra la trata y cooperación subregional y transfronteriza.*

Dito isso, a Comissão Jurídica e Social da Mulher das Nações Unidas recomendou:

- 1) Seguir apoiando os governos, assim como sociedade civil, em suas atividades dirigidas a aplicar a Plataforma de Ação em Pequim e documento final do 23º período extraordinário de sessões;
- 2) Fortalecer marcos de política em matéria de igualdade entre os gêneros e desenvolver novas estratégias e planos de ação com objetivos e metas mensuráveis e com prazos e indicadores para supervisão e avaliação;
- 3) Reforçar a adesão do pessoal diretivo e estabelecer mecanismos pelos quais se faça ao pessoal e aos diretores superiores responsáveis dos resultados, mediante incentivos, recompensas e sanções, incluindo sistema de avaliação da atuação profissional;
- 4) Estabelecer a obrigatoriedade da capacitação em questões de gênero para todo o pessoal, oferecer capacitação contínua sobre questões de gênero, entre outras, integrando as perspectivas de gênero nos programas de capacitação de administradores, e avaliar os efeitos dos programas de capacitação existentes para melhorar sua eficácia;
- 5) Acrescentar capacidade do pessoal de fazer análises de gênero e utilização sistemática na formulação de políticas e trabalho programático;
- 6) Prestar mais atenção às perspectivas de gênero no médio prazo e verificar que se preste atenção suficiente às perspectivas de igualdade entre os gêneros na planificação e atribuição de recursos financeiros;
- 7) Exigir a apresentação de informes sobre os progressos alcançados e as dificuldades com que tem sido encontrado na aplicação da Plataforma de Ação em Pequim como parte integrante dos processos de supervisão e avaliação vigentes e levar a cabo as avaliações específicas que correspondam;
- 8) Aumentar intercâmbio de experiência adquirida e práticas reconhecidas entre as entidades do sistema das Nações Unidas assim como governos e sociedade civil;
- 9) Incorporar as perspectivas de gênero a todos os informes apresentados a órgãos intergovernamentais, incluída Assembleia Geral, Conselho Econômico e Social, Comissões orgânicas e Conselho de Segurança;
- 10) Velar para que se preste atenção de forma sistemática às perspectivas de gênero nos âmbitos fundamentais como macroeconomia, comércio e investimentos internacionais, transporte, regime tributário e finanças (ONU, 2005).

No relatório preparado pelo governo brasileiro para a conferência intitulado “Resposta do Brasil ao questionário para aplicação da plataforma de ação de Pequim (1995) e os resultados do 23º período das sessões extraordinárias da Assembleia Geral” (2000) (tradução nossa)¹⁶ (ONU, 2005, p. 4), ressalta-se o fato do rendimento médio dos 10% mais ricos serem 30 vezes mais altos que o rendimento de 40% da população, sendo que nessa desigualdade social também se enquadra a questão de gênero, visto que homens que estão empregados recebiam 42% a mais que mulheres na época da redação do relatório, em 2005. Essa diferença nos dados se dá, conforme foi visto no capítulo anterior, em razão da divisão sexual do trabalho, que foi construída historicamente nas sociedades patriarcais, atribuindo aos homens os trabalhos racionais e melhores

¹⁶ No original: *Brazil's response to the questionnaire on the application of the Beijing platform for action (1995) and the results of the 23rd period of the extraordinary sessions of the General Assembly (2000)*.

remunerados e, às mulheres, as tarefas de cuidado com a casa e com os filhos. Essa dinâmica patriarcal se modernizou a evolução das sociedades e do capitalismo, refletindo nas desigualdades ainda existentes entre homens e mulheres no mercado de trabalho. Enquanto os homens trabalham majoritariamente nas indústrias, as mulheres se dedicam às áreas sociais, menos remuneradas. A diferença de salários impacta de forma negativa as mulheres no mercado de trabalho e também produz efeitos em outras áreas, como na questão da violência contra a mulher, uma vez que, no Brasil, entre 2003 e 2013, o número de vítimas de mulher negras e periféricas aumentou de 22,9% para 66,7%, representando uma variação de 190,9%, segundo Mapa da Violência 2015.

A resposta do governo brasileiro ao relatório das Nações Unidas enfatizou avanços na redução da taxa do analfabetismo – embora não tenha significado em melhoria na qualidade do ensino – e adoção de legislação que estabiliza cotas para participação da mulher nas estruturas de poder (ONU, 2005, p. 4).

Ainda sobre o informe brasileiro às Nações Unidas, identifica-se que o país consolidou compromissos internacionais com relação aos direitos humanos, submetendo à jurisdição da Corte Interamericana de Direitos Humanos e Corte Criminal. Também aceitou a posição do Comitê para Eliminação de Todas as Formas do Racismo para receber acusações individuais e ratificou protocolo da CEDAW (idem).

Na área da legislação, o Novo Código Civil, da edição de 2002, previu a criminalização do assédio sexual (Lei 10.224, de 15 de maio de 2001), proibição da discriminação contra as mulheres, proibição de práticas discriminatórias para admissão ou de continuação legal da relação de trabalho (Lei 9.029, de 13 de abril de 1995), proteção especial para mulheres no mercado de trabalho (Lei 9.700, de 26 de maio de 1999), obrigação de notificação obrigatória em caso de morte materna, a fim de assegurar uma investigação da causa e a adoção de medidas preventivas (Ordem do Ministério da Saúde no. 653/GM, de 28 de maio de 2003), entre outras.

Além disso, o Decreto 5.030, de 31 de março de 2004, constituiu um grupo de trabalho interministerial, que incluía participação da sociedade civil e governo. O objetivo do grupo consistia no desenvolvimento de proposta para criação de legislação e outros instrumentos para erradicar a violência contra a mulher (ibidem).

Ressalta-se também, no plano doméstico, a criação da Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres (SPM), iniciativa do governo federal, que possuía o objetivo

de formular políticas direcionadas à promoção de igualdade de gênero e monitorar a implementação da Plataforma de Pequim. Consta ainda no relatório brasileiro que, a SPM, com a intenção de garantir a transversalidade de gênero em políticas públicas, criou o Plano Plurianual (2004-2007) e manteve esforços para criar diálogo entre sociedade civil e governo.

No plano internacional, a atuação da SPM em prol dos direitos da mulher consiste na participação de diferentes organizações internacionais, como Organização das Nações Unidas (ONU), Organização dos Estados Americanos (OEA), Mercado Comum do Sul (MERCOSUL), Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP) e Fórum de Diálogo Índia, Brasil e África do Sul (IBAS), firmando compromissos jurídicos por meio de tratados internacionais e seguindo recomendações para elaboração de políticas públicas (SPM, 2016).

Com relação à questão da violência, a SPM concentrou suas atividades no i) apoio à mulher em situações de risco, ii) serviços especializados que ajudam mulheres em situações de violência, iii) formação de profissionais das instituições públicas que combatem a violência contra as mulheres e iv) melhoria do sistema judicial que trata da violência contra as mulheres. Também revelou uma preocupação com as mulheres indígenas a partir de ações assistenciais que consistiam em visitas às comunidades para verificar acusações de violência (ibidem, p. 14).

A resposta do Brasil às Nações Unidas na Conferência “Pequim +10” deve ser interpretada de acordo com o momento político vivido pelo país na época. Vigevani em parceria com Cepaluni (2007) explicam que os governos Lula da Silva (2002-2010) foram coerentes com a gestão anterior no que diz respeito à política externa. As mudanças realizadas no período são caracterizadas com base na ideia de ajuste ou “mudança de programa”, significando uma continuidade na participação brasileira em conferências internacionais. Vale ainda ressaltar que nesse governo houve a inclusão de temas sociais na agenda internacional, porém relacionado aos aspectos desiguais de desenvolvimento econômico dos países.

1.4 - Pequim +15:

A Conferência Pequim +15 aconteceu em março de 2010, na cidade de Nova York, com a finalidade de rever a aplicação dos objetivos e compromissos acordados internacionalmente com relação à igualdade de gênero e empoderamento da mulher. Na ocasião, estiveram presentes: Estados membros, representantes de entidades das Nações Unidas – Fundo de População das Nações Unidas e Organização das Nações Unidas para Educação, Ciência e Cultura – e organizações não governamentais, como o “Intercâmbio Cultural Internacional de Mulheres Indígenas (ISIS)” (ONU MULHERES, 2017).

No documento das Nações Unidas resultante da conferência (ONU, 2010, p. 45), afirma-se que a violência contra as mulheres é um obstáculo para a implementação da Plataforma de Ação (1995) e dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (2000). Nesse sentido, a ONU pediu para que os Estados-membros adotassem medidas concretas para incorporar na legislação nacional as normas e regras internacionais sobre promoção e proteção dos direitos humanos. Tais medidas para prevenção e eliminação da violência devem ter um caráter amplo e ser sustentável em todos os setores, especialmente nas áreas de saúde, educação e emprego (idem, p. 60). Deste modo, na Conferência “Pequim +15” foi reafirmada a interferência do plano internacional na esfera doméstica em relação à incorporação das regras internacionais na legislação nacional, no que diz respeito ao tema de direitos humanos, de forma geral, e violência contra a mulher, em específico. Essa recomendação permite comprovar o primeiro cenário da hipótese desta dissertação que indica que o plano internacional influencia o doméstico, pressionando-o por maior comprometimento do Estado para elaboração de ações específicas – leis e políticas – no combate à violência contra a mulher e condizente com os princípios internacionais de direitos humanos.

A ONU (2010, p.60) ainda ressaltou falhas na coexistência de múltiplos sistemas jurídicos em alguns países nos diferentes níveis, como exames das leis discriminatórias, execução de programas de capacitação para os funcionários públicos, pessoal judicial e agentes encarregados de cumprir a lei, e pediu para realização de campanhas nacionais de sensibilização sobre os direitos humanos das mulheres.

O Brasil, nesse contexto, no questionário intitulado “Questionário sobre a aplicação da Declaração e Plataforma de Ação de Beijing e o documento final do vigésimo terceiro período extraordinário de sessões da Assembleia Geral (2000) para a

preparação das avaliações e exames regionais que terão lugar em 2010 para a comemoração de Beijing + 15” e respondido às Nações Unidas, apresentou um panorama geral sobre os avanços e problemas encontrados no país sobre a temática. Sobre os avanços, a reeleição do ex-presidente Lula da Silva foi destacada e colocada como forma de continuidade do amadurecimento das políticas em curso, como a Secretaria Especial de Política para as Mulheres (SPM), que tinha o objetivo, naquele momento, de evitar que as mulheres fossem o segmento mais atingido pela crise internacional e proporcionar melhoria na condição de vida dessa população específica (ONU MULHERES, 2009, p. 2).

Também foi apresentada, por parte do governo brasileiro, a realização de duas conferências nacionais para as mulheres, concretizadas em 2004 e 2007, que envolveram mais de 300 mil mulheres brasileiras em encontros municipais e estaduais, com o objetivo de definir de forma conjunta princípios e diretrizes da Política Nacional para as Mulheres (idem, p. 2).

Ressalta-se ainda que, no intervalo de tempo entre as Conferências Pequim +10 e a Pequim +15, ocorreu a promulgação da Lei 11.340 de 7 de agosto de 2006 (Lei Maria da Penha), que criou mecanismos para coibir a violência doméstica e familiar contra a mulher. A Lei Maria da Penha foi considerada pelo Relatório Global do Fundo de Desenvolvimento das Nações Unidas para a Mulher (UNIFEM) como uma das três legislações mais avançadas para o enfrentamento da violência contra a mulher no mundo (ibidem, p. 3).

Além do avanço na jurisdição brasileira, também foi apontado no informe brasileiro o Lançamento do Pacto Nacional pelo Enfrentamento da Violência contra as Mulheres, iniciativa voltada para o desenvolvimento de um conjunto de ações, que visa o enfrentamento a todas as formas de violência contra as mulheres, com atenção especial às negras, indígenas e as que vivem no campo e em florestas. As ações do pacto foram divididas em quatro grandes áreas, a saber: i) consolidação da Política Nacional de Enfrentamento à Violência, incluindo implementação da Lei Maria da Penha; ii) promoção dos direitos sexuais e reprodutivos das mulheres e enfrentamento à feminização da AIDS e outras DSTs; iii) combate à exploração sexual e ao tráfico de mulheres; iv) promoção dos direitos humanos da mulher em situação de prisão (ibidem, p. 4).

Os principais problemas relatados pelo Brasil remetem às dificuldades ainda existentes em vários órgãos do governo federal para compreensão da importância estratégica para o enfrentamento das desigualdades de gênero e consolidação da democracia; baixa ocupação das mulheres em cargos de poder e decisão e, por último, recorrente violência contra mulheres e meninas (ibidem).

Sobre o ponto iv da Conferência de Pequim (1995), “violência contra a mulher”, percebe-se, ainda no informe brasileiro que, entre 1986 e 2002 a visão de violência como tema de políticas públicas era fragmentada. Tal cenário é mudado apenas com a Lei Maria da Penha, que se efetivou como importante instrumento jurídico de criminalização de violência contra a mulher (§8º art. 226 da CF/88) e fundamentado em documentos internacionais ratificados pelo Brasil (ibidem, p. 5).

Ainda de acordo com o questionário brasileiro, afirmou-se que dois anos após sua implementação, a Lei Maria da Penha contava com 83% de aprovação pela população e 68% homens e mulheres declararam conhecer ou perceber sua eficácia (ibidem).

No sentido de prevenção e erradicação da violência, a Lei esteve associada às diversas campanhas de conscientização, como a campanha nacional “Homens unidos pelo fim da violência contra as mulheres”, que clama pela participação e responsabilização dos homens e a campanha nacional pelo enfrentamento da violência contra as mulheres do campo e da floresta, que tinha como slogan “Mulheres donas das próprias vidas – Viver sem Violência”, e buscava, a partir da realização de oficinas culturais, atividades nas escolas, elaboração de programas de rádios e telenovelas, criar uma rede de solidariedade entre as mulheres que vivem no campo e nas florestas pelo fim da violência doméstica e familiar (ibidem).

Esses foram os principais pontos colocados pelas Nações Unidas e pelo Brasil na ocasião. A seguir, mostraremos como se estabeleceu o debate na última conferência até então realizada pela ONU, a Pequim +20 (2015).

1.5 – Pequim +20

A última conferência das Nações Unidas que será analisada nesse capítulo será a Pequim +20, que ocorreu em 2015, com o objetivo de avaliar a evolução do comprometimento dos países membros desde a primeira conferência em Pequim,

dedicando-se à reafirmação de compromissos e novas perspectivas sobre o tema (ONU MULHERES, 2017).

Com a campanha “Empoderando mulheres, empoderando humanidade: Imagine-o!” (tradução nossa)¹⁷, a Organização das Nações Unidas desenvolveu a estratégia de mobilizar o público para o comprometimento com o empoderamento de mulheres, a partir da compreensão de que a igualdade de gênero permite um crescimento econômico familiar mais sustentável (idem).

Em relação ao ponto “iv” da Plataforma de Ação, “violência contra as mulheres”, destaca-se, no informe da Organização, “A Declaração de Pequim e a Plataforma de Ação completam 20” (tradução nossa)¹⁸ (ONU, p. 20), que as taxas apresentadas em todas as regiões do mundo sobre esse tema ainda são elevadas e inaceitáveis, pois 35% das mulheres afirmam já ter tido alguma experiência de intimidação física ou sexual de seus parceiros ou de indivíduos do sexo masculino em algum momento de sua vida. Para além disso, o relatório ainda evidencia a cultura do machismo, que normaliza a persistência de atitudes discriminatórias dos homens e foi apontada como maior obstáculo no enfrentamento da violência contra a mulher (idem).

Ao observar o Brasil, no documento brasileiro intitulado “Informe Nacional Brasil”, nota-se uma postura de responsabilidade e comprometimento quando questionado internacionalmente sobre as prioridades com o tema no período de três a cinco anos. Assim, os representantes do governo brasileiro defenderam que a transversalidade de gênero requer ações como:

- 1)- incorporação da perspectiva de gênero e raça no diagnóstico do problema/tema a ser enfrentado;
- 2)- sensibilização e capacitação dos agentes e gestores públicos em toda sua diversidade e extensão;
- 3)- produção de dados discriminados por sexo e raça, assim como indicadores sensíveis ao gênero e à questão racial, para respaldar elaboração de políticas públicas e mecanismos de monitoramento e avaliação das metas;
- 4)- incorporação de dimensão de gênero e raça nos processos de planificação, destinação de recursos e avaliação de políticas e programas governamentais;

¹⁷ No original: *Empowering women, empowering humanity: Picture it!*

¹⁸ No original: *The Beijing Declaration and Platform for Action turns 20*

5)- incluso de gasto em gênero e raça nos pressupostos públicos, que são instrumentos estratégicos para fazer visíveis as desigualdades de gênero e raça e influir no gasto público;

6)- ampliação do espaço de participação democrática, com maior presença e atuação do Estado junto à diversos seguimentos dos movimentos de mulheres e feministas;

7) fortalecimento da capacidade de realizar análise de gênero e raça dos problemas considerados para gerar novas respostas e,

8) fortalecimento das capacidades institucionais dos gestores públicos e demais atores sociais para que desenvolvam mecanismos de implementação, monitoramento e avaliação capazes de promover igualdade de gênero e raça, como aspecto essencial das políticas (ONU MULHERES, 2017).

O informe brasileiro apresentado na Pequim+20 destaca como conquistas do Brasil as políticas de enfrentamento da violência de gênero e independência econômica, ambas apresentadas como modelos que diversos países acataram. No entanto, no mesmo relatório, foi destacado, como desafio ainda a ser percorrido pelo país, a necessidade de melhorar esforços de cooperação e de aumentar a disponibilidade de recursos para execução de projetos futuros, de uma maneira geral (ONU MULHERES, 2015, p. 4).

Em relação ao ponto específico de violência contra a mulher, o relatório (idem, p. 27) indica que a Lei Maria da Penha é um ponto central da Política Nacional de Enfrentamento da Violência e possui as seguintes dimensões: prevenção; combate; garantia dos direitos humanos das mulheres; assistência.

A primeira diz respeito aos mitos e estereótipos de gênero que modificam padrões sexuais e que são perpetuadores da desigualdade de poder entre homens e mulheres e da violência contra a mulher. Em relação ao combate, a ênfase está no estabelecimento e cumprimento de normas penais que garantam sanção e responsabilidade dos agressores ou atores da violência contra a mulher. Já a dimensão de garantia dos direitos humanos da mulher diz respeito ao cumprimento das normas internacionais, especialmente Convenção do Pará e CEDAW. Por último, a assistência deve garantir atenção humanizada e qualificada, contribuindo para formação de agentes públicos e comunitários e criando serviços especializados. Além disso, também se destaca a articulação entre os governos federal, estadual e municipal, juntamente com a sociedade civil, para formação de uma rede que garanta total integralidade de atenção às mulheres (ibidem).

O “Programa Mulher, Viver sem Violência” também aparece no informe brasileiro como uma das principais políticas implementadas. Lançado em março de 2013, na gestão de Rousseff (2011-16) contabiliza cinco estratégias de ação. São elas: criação da casa da mulher brasileira; ampliação da Central de Atenção da Mulher – Ligue 180; criação dos centros de Atenção da Mulher nas regiões fronteiriças secas; organização e humanização da atenção às vítimas de violência sexual; campanhas contínuas de conscientização (ibidem, p. 28). É neste programa que a Lei do Feminicídio foi lançada, tema que nos dedicaremos no capítulo 3 desta dissertação.

Sobre a gestão de Rousseff, Saraiva (2014) explica que, no período em que a presidente esteve no poder, ela por ser oriunda do Partido dos Trabalhadores – mesmo partido que seu antecessor – teria herdado estratégias definidas de política externa, como trajetória revisionista das instituições internacionais e atuação ativa de fóruns multilaterais, por exemplo. A corrente autonomista do Ministério das Relações Exteriores no governo Lula persistiu, assim como se mantiveram outras agências de governo envolvidas em política externa, como a SPM. No entanto, a crise econômica doméstica e o diferente cenário internacional fizeram com que Dilma se voltasse para os problemas domésticos, relativizando a intensa participação brasileira na agenda internacional em comparação com os governos anteriores (Lula e FHC).

Realizada essa explanação sobre as influências das Conferências da Mulher das Nações Unidas para prevenção e erradicação da violência contra a mulher de seus Estados-membros e o posicionamento brasileiro perante essas questões, a próxima seção apresentará as recomendações do Comitê das Nações Unidas sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher, que demanda de seus Estados-partes um comprometimento com o tema da violência contra a mulher.

2.1.1 – O Comitê CEDAW e a violência contra a mulher.

Como explicado no capítulo anterior, no âmbito das Nações Unidas, destaca-se a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Contra a Mulher (CEDAW, sigla em inglês, 1979). Dentro desse documento que criou uma agenda internacional sobre o tema de gênero para os 193 países-membros, o artigo 17º dispõe sobre a criação do Comitê para a Eliminação da Discriminação contra as Mulheres - Comitê CEDAW (ONU, 2017).

As principais funções do Comitê são as seguintes:

- a) Exame dos relatórios apresentados pelos Estados Partes (nos termos do artigo 18.º da Convenção);
- b) Formulação de sugestões e recomendações gerais (artigo 21.º, n.º 1 da Convenção);
- c) Instauração de inquéritos confidenciais (artigos 8.º e seguintes do Protocolo Opcional);
- d) Exame de comunicações apresentadas por pessoas ou grupos de pessoas que aleguem ser vítimas de violação dos direitos consagrados na Convenção (ONU, 2017).

Piovesan (2012, p.79) ressalta ainda que o Comitê CEDAW dispõe de uma Recomendação Geral para os Estados signatários do Protocolo Opcional sobre o tema de violência contra a mulher, conforme trecho destacado abaixo:

Violência de gênero é a forma de discriminação que inibe seriamente a capacidade das mulheres de gozar de direitos e liberdades em base de igualdade com os homens [...] A implementação completa da Convenção requer que os Estados adotem meios efetivos para eliminação de todas as formas de violência contra a mulher (PIOVESAN, 2012, p.79) (tradução nossa)¹⁹.

Para prevenção e eliminação da violência contra a mulher, o Comitê CEDAW recomendou ainda que:

- i) Estados-membros devem adotar meios efetivos e apropriados para eliminação de todas as formas de violência de gênero, em âmbitos público ou privado;
- ii) Estados-membros devem assegurar que as leis contra violência e abuso familiar, estupro, agressão sexual e outras violências de gênero ofereçam proteção adequada a todas as mulheres e respeitem sua integridade e dignidade. Devem ser providenciados serviços de proteção e suporte adequados para vítimas. O treinamento de funcionários judiciais e de aplicação da lei e outros funcionários públicos sensíveis ao gênero é essencial para a implementação efetiva da Convenção;
- iii) Estados-partes devem encorajar a compilação das estatísticas de extensão, causas e efeitos da violência e eficácia das medidas para prevenir e lidar com a violência;
- iv) Devem ser tomadas medidas eficazes para garantir que a mídia respeite e promova o respeito pelas mulheres;
- v) Os Estados em seu relatório devem identificar a natureza e a extensão das práticas, costumes e práticas que perpetuam a violência contra as mulheres e os tipos de violência que resultam. Devem denunciar as medidas que empreenderam para superar a violência e o efeito dessas medidas;
- vi) Devem ser tomadas medidas eficazes para superar essas atitudes e práticas. Os Estados devem introduzir informações educativas e públicas

¹⁹ No original: *Gender-based violence is a form of discrimination that seriously inhibits women's ability to enjoy rights and freedoms on a basis of equality with men. (...) The full implementation of the Convention required States to take positive measures to eliminate all forms of violence against women.*

sobre programas para ajudar a eliminar os preconceitos que impedem a igualdade das mulheres;

vii)As medidas necessárias para superar a violência familiar devem incluir: penalidades criminais, quando necessário e soluções dentro do âmbito civil em caso de violência doméstica; legislação para remover a defesa da honra em relação ao assalto ou assassinato de uma mulher membro da família; Serviços para garantir a segurança de vítimas de violência familiar, incluindo refúgios, aconselhamento e programas de reabilitação para perpetradores de violência doméstica; Serviços de apoio a famílias onde ocorreu incesto ou abuso sexual;

viii)Os Estados-partes devem informar sobre a extensão da violência e do abuso sexual, e sobre as medidas preventivas, punitivas e corretivas que foram tomadas;

ix)Os Estados-partes devem tomar todas as medidas legais e outras que são necessárias para proporcionar proteção efetiva das mulheres contra a violência de gênero (PIOVESAN, 2012, p.79) (tradução nossa)²⁰

Especificamente para o Brasil e em relação ao tema de violência contra a mulher, em 2012, o Comitê CEDAW fez a seguinte análise:

O Comitê reconhece que o Supremo Tribunal Federal pronunciou-se sobre as controvérsias legais em torno da constitucionalidade da Lei Maria da Penha sobre violência familiar e doméstica contra a mulher (Lei 11340). No entanto, dada a resistência de vários setores do Judiciário a aplicar essa lei, bem como a configuração federal e descentralizada do Estado-Parte, o Comitê está preocupado tanto com o cumprimento das determinações do Supremo Tribunal Federal, como o cumprimento da Lei Maria da Penha por parte de juízes ao nível local. Também há preocupação com a falta de expertise no âmbito do Judiciário sobre casos de violência doméstica e familiar. Ademais, a falta de dados precisos e consistentes sobre a violência contra as mulheres é outro fato preocupante. O Comitê reconhece também a abrangência das medidas previstas no Pacto Nacional de Enfrentamento à

²⁰ No original: (i) States parties should take appropriate and effective measures to overcome all forms of gender-based violence, whether by public or private act; (ii) States parties should ensure that laws against family violence and abuse, rape, sexual assault and other gender-based violence give adequate protection to all women, and respect their integrity and dignity. Appropriate protective and support services should be provided for victims. Gender-sensitive training of judicial and law enforcement officers and other public officials is essential for the effective implementation of the Convention;(iii) States parties should encourage the compilation of statistics and research on the extent, causes and effects of violence, and on the effectiveness of measures to prevent and deal with violence; (iv) Effective measures should be taken to ensure that the media respect and promote respect for women; (v) States parties in their report should identify the nature and extent of attitudes, customs and practices that perpetuate violence against women, and the kinds of violence that result. They should report the measures that they have undertaken to overcome violence, and the effect of those measures; (vi) Effective measures should be taken to overcome these attitudes and practices. States should introduce education and public information programmes to help eliminate prejudices which hinder women's equality; (vii) Measures that are necessary to overcome family violence should include: Criminal penalties where necessary and civil remedies in case of domestic violence; Legislation to remove the defence of honour in regard to the assault or murder of a female family member; Services to ensure the safety and security of victims of family violence, including refuges, counselling and rehabilitation programmes; Rehabilitation programmes for perpetrators of domestic violence; Support services for families where incest or sexual abuse has occurred; (viii) States parties should report on the extent of domestic violence and sexual abuse, and on the preventive, punitive and remedial measures that have been taken; (ix) That States parties should take all legal and other measures that are necessary to provide effective protection of women against gender-based violence.

Violência contra as Mulheres destinadas à prevenção e ao combate à violência contra as mulheres. No entanto, aponta o risco de implementação plena do Plano Nacional, devido à falta de capacidade adequada e recursos financeiros para implementar as ações nas áreas de educação, saúde e assistência social (SPM, 2012).

O Comitê CEDAW ainda instou o país a:

- i) Oferecer treinamento sistemático para juízes, procuradores e advogados sobre direitos das mulheres e a violência contra as mulheres, bem como sobre a Lei Maria da Penha e sua constitucionalidade, conforme indicado nas decisões do Supremo Tribunal Federal ;
- ii) reforçar o seu sistema judicial para garantir que as mulheres, em particular os grupos desfavorecidos, tenham acesso efetivo à justiça. E, também, para facilitar seu acesso, aumentando tanto o número de tribunais, como os juízes com expertise em casos de violência doméstica e familiar;
- iii) melhorar o sistema de coleta e análise de dados estatísticos, objetivando a avaliação e monitoramento do impacto da Lei Maria da Penha, e
- iv) fornecer a todas as entidades que participam na implementação do Plano Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres com substanciais recursos humanos, técnicos e financeiros, inclusive para a criação de abrigos para mulheres vítimas da violência (SPM, 2012).

Dessa forma, percebe-se que, dentro da Organização das Nações Unidas e de forma complementar as Conferências Mundiais da Mulher, o Comitê CEDAW é a instituição com responsabilidade de monitorar os Estados-membros no que diz respeito à violência contra a mulher e os demais temas relacionados às mulheres. Como mencionado, sua importância se dá ao fato de ser uma instância internacional que a mulher agredida pode recorrer após suas possibilidades de recursos no âmbito nacional terem sido esgotadas. No entanto, uma crítica que pode ser feita é o fato de sua capacidade ser aplicada apenas aos Estados signatários do Protocolo Opcional, o que limita a sua abrangência e, em consequência, o número de mulheres beneficiadas. Além disso, os relatórios se referem às mulheres de forma abrangente, não considerando suas especificidades de raça e de classe, questões que demandam políticas diferenciadas por parte dos governos, conforme ressaltado por Piovesan (2007, p.99).

Dito isso, a próxima seção se dedicará à Organização dos Estados Americanos, organismo regional que teve influência direta para a formulação de uma legislação de violência doméstica no Brasil.

2.2 – As influências da Comissão de Direitos Humanos da OEA para a formação da Lei Maria da Penha (Lei nº11340/06)

A Organização dos Estados Americanos é o organismo regional mais antigo do mundo. A primeira Conferência Internacional Americana remete ao ano de 1889, quando redes de disposições e instituições das Repúblicas Americanas começaram a se articular, em Washington D.C., iniciando o que ficou conhecido como Sistema Interamericano. Foi fundada pela Carta da OEA, assinada em 1948, mas que apenas entrou em vigor em dezembro de 1951. Após esse fato, a Carta da OEA foi emendada pelo Protocolo de Buenos Aires (assinado em 1967), Protocolo de Cartagena das Índias (assinado em 1985), Protocolo de Manágua (assinado em 1993) e Protocolo de Washington (assinado em 1992) (OEA, 2017).

O artigo 1º da Carta da OEA define o objetivo de sua criação: “ordem de paz e de justiça para promover sua solidariedade, intensificar sua colaboração, sua soberania, sua integridade territorial e sua independência”. Atualmente, a OEA é formada por 35 Estados independentes das Américas e possui como principais valores a democracia, direitos humanos, segurança e desenvolvimento (OEA, 2017).

A sua estrutura é composta por: Assembleia Geral, Reunião de consulta dos ministros das Relações Exteriores, Conselhos (Conselho Permanente e Conselho Interamericano de Desenvolvimento Integral), Comissão Jurídica Interamericana, Comissão Interamericana de Direitos Humanos, Secretaria Geral, Conferências especializadas, Organismos especializados e outras entidades estabelecidas pela Assembleia Geral (OEA, 2017).

Para o objeto de estudo dessa dissertação, destaca-se a Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH), uma vez que a ênfase da pesquisa é no tema de violência contra a mulher, sobretudo na denúncia dos movimentos feministas à CIDH e sua recomendação ao governo brasileiro no que diz respeito ao caso de Maria da Penha. A CIDH foi criada em 1959, por resolução da Quinta Reunião de Consulta dos Ministros das Relações Exteriores, no Chile, e formalmente instalada em 1960 (OEA, 2017).

A CIDH, de caráter autônomo, é um dos órgãos responsáveis pela promoção e defesa dos direitos humanos. É constituída por sete membros, que são eleitos pela Assembleia Geral. Os membros exercem suas funções em caráter individual por um mandato de quatro anos, podendo ser reeleitos por uma vez (OEA, 2017).

A OEA, portanto, é uma organização criada com o objetivo de ser um mecanismo jurisdicional regulador da conduta dos Estados, por meio da avaliação de juízes internacionais supostamente neutros e imparciais, cujo trabalho é receber as interpretações dos Estados-partes e julgar se esses estão ou não seguindo o que se comprometeram no âmbito internacional. Caso não estejam, o Estado é condenado por violações de seus compromissos. Nesse contexto, a CIDH é a Comissão responsável por receber e julgar os temas pertinentes aos direitos humanos. Cabe destacar ainda os três elementos que caracterizam a responsabilidade internacional do Estado: (i) existência de um fato internacionalmente lesivo, que consiste no descumprimento de deveres básicos de garantia e respeito aos direitos fundamentais, que estão inseridas nas convenções internacionais ratificadas; (ii) resultado lesivo, isto é, prejuízos morais e materiais causados à vítima e familiares e (iii) nexos causal entre fato e resultado lesivo, ou seja, consideração da imputação de certa conduta do Estado como operação jurídica, reforçando o vínculo existente entre conduta do agente e Estado responsável (RAMOS, 2005, p.54-5).

Flávia Piovesan (2003, p.150) explica a diferença entre sistema global e sistema regional de direitos humanos. Segundo a autora, no sistema global, as Nações Unidas ditam regras gerais, parâmetros e princípios aos Estados-membros, enquanto que, no sistema regional, existe a adesão aos tratados internacionais, obrigando os Estados signatários a cumprir com as regras internacionais. Assim, os tratados internacionais de direitos humanos envolvem quatro dimensões:

- 1) fixam um consenso internacional sobre a necessidade de adotar parâmetros mínimos de proteção dos direitos humanos (os tratados não são o “teto máximo” de proteção, mas o “piso mínimo” para garantir a dignidade humana);
- 2) celebram a relação entre a gramática de direitos e a gramática de deveres, ou seja, os direitos internacionais impõem deveres jurídicos ao Estado (prestações positivas e/ou negativas);
- 3) instituem órgãos de proteção, como meios de proteção dos direitos assegurados (Comitês, Comissões e Cortes) e;
- 4) estabelecem mecanismos de monitoramento voltados à implementação dos direitos internacionais assegurados (PIOVESAN, 2003, p.150).

Em 1994, o Brasil sediou a Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher, também conhecida como “Convenção Belém do Pará”. Na ocasião, de forma complementar às Conferências Mundiais da Mulher das Nações Unidas, os Estados-membros convergiram sobre a definição de violência contra

a mulher e sua abrangência; os direitos protegidos; os deveres do Estado e os mecanismos interamericanos de proteção, entre outras questões (CIDH, 2017). Definiu-se o conceito de violência contra a mulher da seguinte forma:

Art. 1 – Para os efeitos desta Convenção, entender-se-á por violência contra a mulher qualquer ato ou conduta baseada no gênero, que cause morte, dano ou sofrimento físico, sexual ou psicológico à mulher, tanto na esfera pública como na esfera privada (idem).

Em 20 de agosto de 1998, a CIDH recebeu uma denúncia apresentada pela cearense Maria da Penha Maia Fernandes e pelos peticionários compostos pelo Centro pela Justiça e pelo Direito Internacional (CEJIL) e Comitê Latino-Americano de Defesa dos Direitos da Mulher (CLADEM), em virtude da tentativa de homicídio e agressões que Maria da Penha havia sofrido de seu esposo, desde o ano de 1983, deixando-a paraplégica, e que apesar das diversas denúncias efetuadas, a República Federativa do Brasil havia se conduzido de forma tolerante em relação à gravidade do caso (CIDH, 2000, não paginado).

Bernardes (2014, p.123) narra sobre o histórico de agressões sofrido por Maria da Penha. De acordo com a autora, a mulher em situação de violência doméstica foi casada com Marco Antonio Heredia Viveiros e mãe de três filhos. No dia 29 de maio de 1983, em uma simulação de assalto por Viveiros, recebeu um tiro nas costas, enquanto dormia, o que a deixou paraplégica aos 38 anos. Semanas após o crime, Viveiros tentou matá-la novamente ao eletrocutá-la durante o banho. Ela, então, denunciou seu agressor e pediu o divórcio.

Bernardes (idem) ainda ressalta que o inquérito possuía as provas de que Viveiros havia sido autor da intenção de assassiná-la. Apesar das provas e de dois julgamentos com júri condenando-o, o agressor solicitou recurso das sentenças e seguia em liberdade, sem pagar pensão alimentícia para os três filhos e sem ajudar nos custos de cirurgia, tratamentos físicos e psicológicos, que a sobrevivente do caso teve que se submeter.

Na denúncia à CIDH, portanto, o Estado brasileiro foi acusado de violar os artigos 1(1) (Obrigação de respeitar os direitos); 8 (Garantias judiciais); 24 (Igualdade perante a lei) e 25 (Proteção judicial) da Convenção Americana, em relação aos artigos II e XVIII da Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem (doravante

denominada “a Declaração”), bem como dos artigos 3, 4,a,b,c,d,e,f,g, 5 e 7 da Convenção de Belém do Pará (CIDH, 2000, não paginado).

Em resposta, a Comissão avaliou o caso e entendeu que de fato houve uma omissão do Estado brasileiro, determinando ainda que o governo elaborasse uma lei específica para erradicar a violência doméstica contra a mulher, conforme trecho destacado abaixo:

A Comissão analisa neste relatório os requisitos de admissibilidade e considera que a petição é admissível em conformidade com os artigos 46(2)(c) e 47 da Convenção Americana e o artigo 12 da Convenção de Belém do Pará. Quanto ao fundo da questão denunciada, a Comissão conclui neste relatório, elaborado segundo o disposto no artigo 51 da Convenção, que o Estado violou, em prejuízo da Senhora Maria da Penha Maia Fernandes, os direitos às garantias judiciais e à proteção judicial assegurados pelos artigos 8 e 25 da Convenção Americana, em concordância com a obrigação geral de respeitar e garantir os direitos, prevista no artigo 1(1) do referido instrumento e nos artigos II e XVII da Declaração, bem como no artigo 7 da Convenção de Belém do Pará. Conclui também que essa violação segue um padrão discriminatório com respeito a tolerância da violência doméstica contra mulheres no Brasil por ineficácia da ação judicial. A Comissão recomenda ao Estado que proceda a uma investigação séria, imparcial e exaustiva para determinar a responsabilidade penal do autor do delito de tentativa de homicídio em prejuízo da Senhora Fernandes e para determinar se há outros fatos ou ações de agentes estatais que tenham impedido o processamento rápido e efetivo do responsável; também recomenda a reparação efetiva e pronta da vítima e a adoção de medidas, no âmbito nacional, para eliminar essa tolerância do Estado ante a violência doméstica contra mulheres (idem)

No informe 54, a CIDH ainda esclarece o alcance da obrigação de garantir:

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 (ibidem).

No mesmo ano, o Brasil reconheceu a jurisdição obrigatória da CIDH, aceitando então o termo de que ao ter uma conduta inerte sobre a questão de direitos humanos, seria condenado pela Corte com consequências de obrigações de reformas constitucionais, inclusive (RAMOS, 2005, p.54).

Em 2001, após 18 anos do crime cometido contra Maria da Penha, a OEA condenou o Estado brasileiro por negligência e omissão em relação à violência doméstica e determinou expressamente elaboração de uma lei específica sobre essa forma de violência (PIOVESAN; PIMENTEL, 2011). No informe 55, a CIDH versa sobre a (ir)responsabilidade internacional do Estado para com o tema de violência contra a mulher:

A impunidade que gozou e ainda goza o agressor e ex-esposo da Senhora Fernandes é contrária à obrigação internacional voluntariamente assumida por parte do Estado de ratificar a Convenção de Belém do Pará. A falta de julgamento e condenação do responsável nessas circunstâncias constitui um ato de tolerância, por parte do Estado, da violência que Maria da Penha sofreu, e essa omissão dos tribunais de justiça brasileiros agrava as consequências diretas das agressões sofridas pela Senhora Maria da Penha Maia Fernandes. Além disso, como foi demonstrado anteriormente, essa tolerância por parte dos órgãos do Estado não é exclusiva deste caso, mas uma pauta sistemática. Trata-se de uma tolerância de todo o sistema, que não faz senão perpetuar as raízes e fatores psicológicos, sociais e históricos que mantêm e alimentam a violência contra a mulher (CIDH, 2000, não paginado).

Bernardes (2014, p.125) reforça que a CIDH formulou quatro recomendações ao Estado brasileiro, que deveriam ser implementadas dentro de um prazo de seis meses a partir da data de ciência do informe, a saber: medidas de compensação à Maria da Penha, exigências de processamento e punição do seu agressor e medidas de não repetição, que visam interromper o caráter sistemático deste tipo de violação. O Estado

brasileiro ignorou as recomendações e a autora atribui aos movimentos feministas, em especial à Solange Bentes (secretária da recém-criada Secretaria de Estado dos Direitos da Mulher – SEDIM) o progresso adquirido nesta temática. Bentes foi a responsável por pressionar para que o Tribunal Superior de Justiça apreciasse o último recurso de Viveiros, no ano 2000, permitindo que ele fosse preso em 2002.

No ano da prisão de Viveiros, Organizações não-governamentais feministas (Advocacy, Agende, Themis, Cladem/Ipê, Cepia e Cfemea) uniram-se em um consórcio para elaborar um anteprojeto, apresentado à SPM em 2004 que, por sua vez, instituiu um grupo de trabalho para elaborar um projeto de lei (SPM, 2015). Assim, iniciou-se a formação do que viria a se tornar a “Lei Maria da Penha” e que recebeu a influência do internacional para o doméstico na sua criação.

Piovesan e Pimental (2011, p. 114) explicam a conexão doméstico-internacional no que diz respeito à Lei “Maria da Penha” e a Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher de Belém do Pará. Nas palavras das autoras:

A Lei “Maria da Penha” cria mecanismos para coibir a violência doméstica e familiar contra a mulher em conformidade com a Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher (“Convenção de Belém do Pará”). Amplia o conceito de violência contra a mulher, compreendendo tal violência como “qualquer ação ou omissão baseada no gênero que lhe cause morte, lesão, sofrimento físico, sexual ou psicológico e dano moral ou patrimonial”, que ocorra no âmbito da unidade doméstica, no âmbito da família ou em qualquer relação íntima de afeto (idem).

Desde a década de 1990, portanto, para além do diálogo multiescalar que se percebe na experiência entre a OEA e o governo brasileiro, também houve uma evolução no sentido de um diálogo multinível. De forma resumida, esse diálogo se desdobra em quatro vertentes: diálogo com sistema global; diálogo com sistema regional; diálogo com sistema nacional e diálogo mediante regras interpretativas do artigo 29 da Convenção Americana (PIOVESAN, 2013, p.175).

Piovesan (2013, p.175-7) explica que o diálogo com sistema global se estabelece mediante a relação do Sistema Interamericano com as Nações Unidas, incorporando dessa organização internacional, entre outros, parâmetros protetivos de direitos humanos. Com o sistema regional, existe uma busca da Corte Europeia à jurisprudência interamericana (e vice-versa), sobretudo no que se refere às graves violações de direitos.

O diálogo com os sistemas nacionais se estabelece na consolidação do controle de convencionalidade²¹. É preciso ressaltar aqui a conjunção entre Direito Internacional e internacionalização do Direito Constitucional, uma vez que as constituições latino-americanas possuem “cláusulas constitucionais abertas, que permitem a integração entre a ordem constitucional e a ordem internacional, especialmente no campo dos direitos humanos, ampliando e expandindo o bloco de constitucionalidade” (idem, p.177), a exemplo da Constituição Brasileira de 1988, que no seu artigo 5º, parágrafo 2º, reforça: “Os direitos e garantias expressos nesta Constituição não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte” (BRASIL, 1998).

Por último, diálogo com sistema nacional e diálogo mediante regras interpretativas do artigo 29 da Convenção Americana se relaciona ao princípio da prevalência da norma mais benéfica para a vítima (PIOVESAN, 2013, p.177).

Outro caso emblemático da OEA em relação à interferência desta Organização em legislação de país-membro foi o chamado “Caso González e outras” (“Campo Algodonero”), no México, devido ao desaparecimento e morte de mulheres em Ciudad Juarez. Estima-se que, entre 1993 e 2003, um número, que varia de 260 a 370 mulheres, representa o total de vítimas de homicídio. Diante da recorrência de mortes, em 2002, o México foi denunciado à CIDH sob o argumento de omissão estatal em relação à cultura de violência contra a mulher e, em 2007, condenado pela Corte a investigar sob a perspectiva de gênero, as violações ocorridas, além de adotar medidas preventivas para erradicação de discriminação e da violência contra a mulher (PIOVESAN, PIMENTAL, 2011, p.108).

A Comissão responsável pelo caso na CIDH não qualificou o ocorrido como “feminicídio”, no entanto, representantes do Estado mexicano utilizaram esse termo durante audiência pública para caracterizar a prática de homicídio de mulheres em Juarez, em razão do gênero feminino. Vale ressaltar ainda que os representantes do México também afirmaram sobre a necessidade de incluir o tipo penal na legislação nacional e na interamericana de direitos humanos. Dessa forma, a Corte decidiu utilizar

²¹ Mazzuoli (2009, p.114) define o conceito de “controle de convencionalidade” como: “compatibilização da produção normativa doméstica com os tratados de direitos humanos ratificados pelo governo e em vigor no país”. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/194897/000861730.pdf> Acesso em: 02/01/2018.

na sentença a expressão “homicídio da mulher por razões de gênero” (feminicídio), criando um novo entendimento jurídico em razão da violência contra a mulher (CAMPO ALGODONERO, 2017). Oito anos mais tarde, uma nova legislação brasileira foi criada para combater esse tipo de violência contra a mulher, a Lei do “Feminicídio” (Lei nº 13.104/15).

Luciana Gebrim e Paulo César Borges (2014, p.62) retomam Carcedo Cabañas e Sagot Rodríguez (2002) para destacar a importância política e simbólica na utilização do termo feminicídio. Segundo esses autores, o caráter social e generalizado da violência e suas relações com a desigualdade de gênero estão implícitos no termo “feminicídio”. Ademais, o termo ainda contribui para afastar o pensamento de culpabilização das vítimas ou tratar esses casos como simples homicídio passional, sem refletir sobre as experiências das mulheres e a responsabilidade dos homens nas mortes cometidas em razão de gênero ou misoginia. O termo “feminicídio” ainda contribui para refletir e denunciar a omissão dos Estados sobre esses casos. Nas palavras de Gebrim e Borges (2014, p.64):

Em suma, o femicídio/feminicídio decorre de condições socioculturais históricas, que geram e permitem práticas atentatórias contra a vida, a saúde, a integridade, a dignidade e a liberdade da mulher, para as quais contribuem não somente os autores da sociedade (família, matrimônio, comunidade), mas também o Estado, por meio de sua omissão, ineficácia, negligência na prevenção, deficiência na investigação, ausência de repressão e de um quadro legal e político de governo, que favoreça a visibilidade da violência contra as mulheres e o fim da impunidade, do silêncio e da indiferença social (GEBRIM; BORGES, 2014, p.64).

Deste modo, a partir do modelo de elaboração de políticas públicas – ciclo de políticas públicas – essa seção, procurou mostrar os diversos atores que operam na fase de “diagnóstico” no que se refere ao tema de violência contra a mulher.

Assim, percebe-se que a Organização dos Estados Americanos é uma instituição que atua em ambas as esferas doméstica e internacional e que lida com uma diversidade de atores no âmbito jurisdicional. Dentro da fase “diagnóstico”, foi relevante no momento em que a Corte Interamericana de Direitos Humanos recebeu a denúncia do caso de violência ocorrido contra Maria da Penha e determinou que o governo brasileiro tomasse providências, de modo a erradicar a violência doméstica, criando, assim, uma agenda política e jurídica para o governo brasileiro e se colocando, no cenário internacional, como uma Organização complementar às Nações Unidas no que diz respeito ao tema de violência contra a mulher.

Considerações finais do capítulo:

Esse capítulo apresentou a primeira fase do ciclo de políticas públicas, denominada “diagnóstico”. Nesta fase, procurou-se entender como se deu a participação do Estado brasileiro nas Organizações Internacionais (ONU e OEA) e como essas OIs influenciaram o âmbito doméstico sobre o tema de violência contra a mulher.

No âmbito das Nações Unidas, relatórios produzidos nas Conferências da Mulher (de Pequim +10 até Pequim +20) revelaram avanços e desafios sobre o governo brasileiro em relação a essa temática. De forma resumida, sobre os avanços, os relatórios da ONU mencionam a incorporação da luta contra a violência contra mulher no plano nacional brasileiro de segurança pública e no plano de ação em matéria de saúde. Além disso, a Lei Maria da Penha foi apontada pela UNICEF como uma das três legislações mais avançadas no mundo sobre a temática e com reconhecimento internacional.

Sobre os desafios, o governo brasileiro assumiu, perante a ONU, que as mulheres sofrem mais impacto pela desigualdade econômica e social do país; apontou as dificuldades por parte de determinados órgãos do governo de compreender a importância estratégica do tema para enfrentamento das desigualdades de gênero e para a consolidação da democracia; baixa ocupação das mulheres em posições de poder e de tomada de decisão, além da violência recorrente contra mulheres e meninas. Também refletiu sobre a necessidade de ampliar número de funcionários, aumentar disponibilidade de recursos para execução de projetos futuros e articular de forma mais integrada a sociedade civil e os governos federal, estadual e municipal para atender às mulheres agredidas de forma satisfatória. Por último, mencionou-se o Programa Mulher, Viver sem Violência como uma das principais políticas implementadas sobre a temática.

Por outro lado, os informes do governo brasileiro destacaram avanços na redução da taxa de analfabetismo; consolidação dos compromissos internacionais com relação aos direitos humanos; criminalização do assédio sexual no Novo Código Civil; proibição de práticas discriminatórias contra as mulheres no ambiente laboral; criação da Secretaria Especial de Políticas Públicas para Mulheres; conferências nacionais; criação dos Planos Plurianuais para aproximação do governo com sociedade civil; lançamento do Pacto Nacional pelo Enfrentamento da Violência contra as Mulheres, com atenção especial às negras, indígenas e que vivem em campos e em florestas;

aprovação da população brasileira da Lei Maria da Penha; campanhas de conscientização; comprometimento com a transversalidade de gênero na política, entre outras.

Verificou-se ainda que o Comitê CEDAW é, dentro do âmbito da ONU, o organismo internacional com capacidade de interferência no âmbito nacional dos países signatários do Protocolo Opcional e possui a finalidade de erradicar a violência contra a mulher. O Brasil faz parte deste Comitê, o que implica em ter suas ações e políticas monitoradas por meio de relatórios periódicos enviados pelo governo. Em relação à Lei Maria da Penha, o informe deste Comitê demonstrou preocupação com relação à falta de dados precisos e expertise de profissionais no Judiciário para tratamento do tema, solicitando ao país um esforço de melhorias nesse sentido.

De forma convergente e complementar às Nações Unidas, no âmbito da Organização dos Estados Americanos, após anos de omissão e negligência do Estado brasileiro sobre o caso de Maria da Penha, este foi denunciado pela agredida e por parte do movimento feminista brasileiro à Corte Interamericana de Direitos Humanos – órgão responsável pelo tema na OEA. Nesse horizonte, a OEA foi a instituição responsável por fazer valer o compromisso internacional assinado pelo Brasil na Convenção do “Belém do Pará”, na qual o governo se comprometeu à combater a violência patriarcal e, até então, institucionalizada, que as mulheres são vítimas no país.

Como mencionado, parte dos movimentos feministas do país foi importante para pressionar os âmbitos internacional e doméstico sobre a temática, como será detalhado no próximo capítulo.

Referências bibliográficas:

ALVES, José Augusto Lindgren. **A declaração dos Direitos Humanos na pós-modernidade**. In: *Os direitos humanos e o direito internacional*. Rio de Janeiro: Renovar, 1999, p.139-66.

_____. **Relações Internacionais e Temas Sociais: A Década das Conferências**. Instituto Brasileiro de Relações Internacionais, 2001.

ARRIETA, Itziar Ruiz-Giménez (2000). **El Feminismo y los Estudios Internacionales**. Revista de Estudios Políticos, n.108. Disponível em: <https://recyt.fecyt.es/index.php/RevEsPol/article/viewFile/46644/28128>. Acesso em: 05/10/2017.

BALLESTRIN, LM de Aragão (2017). **Feminismos Subalternos**. Revista Estudos Feministas, vol. 25, n. 3. [online]. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-026X2017000301035&lng=pt&tlng=pt. Acesso em: 09/11/2017.

BERNARDES, Marcia Nina (2014). **Aspectos Transnacionais da Luta Contra Violência Doméstica e Familiar no Brasil**. Direito, Estado e Sociedade, n.45 [online]. Disponível em: <http://www.jur.puc-rio.br/revistades/index.php/revistades/article/view/433>. Acesso em: 17/11/2017.

BIROLI, Flávia (2014). **O Público e o Privado**. In: *Feminismo e Política*. São Paulo: Boitempo, 2014, p.31-46.

BEDJAOUI, Mohammed. **The Right to Development**. In: BEDJAOUI, Mohammed. *International Law: Achievements and Prospects*, 1991.

CARDOSO, Fernando Henrique; FALETTO, Enzo (2000). **Dependência e Desenvolvimento na América Latina**. In: BIELSCHOWSKY, Ricardo (org.). *Cinquenta anos de pensamento na CEPAL* (2). Rio de Janeiro: Editora Record, 2000.

ECHART, E. **Um novo ator nas relações entre a Europa e a América Latina: a participação das forças sociais globais**. In: MILANI, C.; GILDO, M. G. (orgs.). *A política mundial contemporânea: atores e agendas na perspectiva do Brasil e do México*. EDUFBA, Salvador, 2010, pág. 313-359.

ECHART MUÑOZ, E. (2017): **Movimientos de mujeres y desarrollo**. En: Marta Carballo de la Riva (coord.): *Género y desarrollo: cuestiones clave desde una perspectiva feminista*. Madrid: IUDC/Catarata.

FARAH, Marta Ferreira Santos. **Gênero e políticas públicas**. Estudos feministas 12.1 (2004): 47-71.

FERREIRA, Patrícia Magalhães (2013). **Agenda pós-2015 para o desenvolvimento: Da redução da pobreza ao desenvolvimento inclusivo**. IMVF-Policy Paper [online]. Disponível em: [http://www.imvf.org/ficheiros/file/imvfpolicypaper_pos2015_pmfmrroago2013final_\(2\).pdf](http://www.imvf.org/ficheiros/file/imvfpolicypaper_pos2015_pmfmrroago2013final_(2).pdf). Acesso em: 17/11/2017.

FLACSO (2015). **Mapa da Violência 2015: Homicídio de Mulheres no Brasil**. [online]. Disponível em: <http://flacso.org.br/?p=13485>. Acesso em: 23/02/2017.

GEBRIM, Luciana Maibashi; BORGES, Paulo César Corrêa (2014). **Violência de gênero: tipificar ou não o femicídio/feminicídio?** Revista de Informação Legislativa, a.51, n.202 [online]. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/503037/001011302.pdf?sequen>. Acesso em: 17/11/2017.

GHAI, Yash (2003). **Globalização, multiculturalismo e direito**. In: *Reconhecer para libertar: os caminhos do cosmopolitismo multicultural*. Boaventura de Sousa Santos (Org). – Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003, 614p.

HERRERA, J. (2009). **A reinvenção dos Direitos Humanos**. Florianópolis: Fundação Boiteux.

HINKELAMMERT, F. (2007). **La transformación del estado de derecho bajo el impacto de la estrategia de globalización**. Polis. Revista Latinoamericana, n.10. Disponível em: <http://polis.revues.org/7482>. Acesso em: 30/08/2017.

HUNT, Lynn. **A invenção dos direitos humanos: uma história**. Editora Companhia das Letras, 2007.

KALDOR, Mary. **The ideas of 1989: the origins of the concept of Global Civil Society**. In: *Global Civil Society an answer to war*. Cambridge: Polity Press, 2003, p. 76; 78.

LOPES, Ana Luci Paz (2017). **Construção da Posição do Governo Brasileiro referente à Plataforma de Ação em Pequim: primórdios e atualidade** [online]. Disponível em: http://www.encontro2017.abri.org.br/resources/anais/8/1498439710_ARQUIVO_ArtigoABRIAnaLuciLopesfinal.pdf. Acesso em: 02/01/2018.

MELLO, Celso D. Albuquerque. **A Responsabilidade Internacional do Estado**. Rio de Janeiro: Renovar, 1995.

MIGUEL, Luis Felipe (2014). **A Igualdade e a Diferença**. In: *Feminismo e Política*. São Paulo: Boitempo, 2014, p. 63-77.

MILANI, Carlos RS (2012). **Atores e agendas no campo da política externa brasileira de direitos humanos**. Política Externa Brasileira: As Práticas da Política e a Política das Práticas. Rio de Janeiro, FGV Editora (2012).

MILANI, Carlos RS; PINHEIRO, Letícia. **Política Externa Brasileira: As Práticas da Política e a Política das Práticas**. Rio de Janeiro, FGV Editora (2012).

MOGHADAM, Valentine M. **Transnational Feminist Networks: Collective Action in an Era of Globalization**. International Sociology, vol. 15(1), 67-85. Disponível em: <http://journals.sagepub.com/doi/abs/10.1177/0268580900015001004>. Acesso em: 05/10/2017.

OLIVEIRA BATISTAR BERNER, Vanessa (2013). **Os avanços da proteção das minorias no Brasil**. In: Liliana Lyra Jubilut, Alexandre Gustavo Melo Franco Bahia, José Luiz Quadros de Magalhães (coords.). *Direito à Diferença: aspectos institucionais à proteção às minorias e aos grupos vulneráveis* (3). São Paulo: Saraiva, 2003 - 205p.

_____. **Teorias Feministas: O Direito como Ferramenta de Transformação Social**. In: Patrícia Tuma Martins Bertolin, Denise Almeida de Andrade, Monica Sapucaia Machado (Org.). *Mulher, Sociedade e Vulnerabilidade*. Editora Deviant, 2017 - 279p.

OLIVEIRA, SML; MALLMAN, MI (2009). **Atuação do Brasil no Processo de Negociação na II Conferência dos Direitos Humanos, Viena, em 1993** [online]. Disponível em: http://www.dhnet.org.br/direitos/anthist/viena/sonia_oliveira_atuacao_bra_viena_1993.pdf. Acesso em: 09/11/2017.

PERONA, Ángeles. **El feminismo liberal estadounidense de pós-guerra: Betty Friedan y la refundación del feminismo liberal.** In: AMORÓS, Celia y MIGUEL, Anda de (eds). *Teoria feminista: de la Ilustración a la globalización (2). Del feminismo liberal a la posmodernidad.* Minerva Ediciones: Madrid, 2005,2010, p.13-34.

PETERSON, MJ (1992). **Transnational Activity, International Society and World Politics.** Millennium: Journal of International Studies vol. 21, n.3, pp. 371-88.

PIETILÄ, Hilka. **Engendering the global agenda. The story of Women and the United Nations.** NGLS, 2002 [online]. Disponível em: <https://unnngls.org/index.php/23-publications/policy-booklets/169-engendering-the-global-agenda-the-story-of-women-and-the-united-nations-2002>. Acesso em: 30/08/2017.

PINTO, CRJ (2003). **Uma história do feminismo no Brasil.** São Paulo: Perseu Abramo, 2003.

_____ (2010). **Feminismo, história e poder.** Ver. Sociol. Polit, v. 18, n.36 [online]. Disponível em: <http://revistas.ufpr.br/rsp/article/view/31624>. Acesso em: 09/11/2017.

PIOVESAN, Flávia (2003). **Direitos humanos e a jurisdição constitucional internacional.** Revista Brasileira de Direito Constitucional, n.1, jan/jun. [online]. Disponível em: <http://www.esdc.com.br/seer/index.php/rbdc/article/view/27/28>. Acesso em: 17/11/2017.

_____ (2007). **Direitos Humanos: Desafios e Perspectivas Contemporâneas.** In: *Desafios do direito internacional no século XXI.* Org. Eduardo Biacchi Gomes; Tarcísio Hardman Bezerra Ferreira Reis. – Ijuí: Ed. Unijui., 2007. – 256 p.

_____ (2013) **Diálogo no sistema interamericano de direitos humanos: Desafios da Reforma.** Campo Jurídico, vol. 4, n.2 [online]. Disponível em: <http://fasb.edu.br/revista/index.php/campojuridico/article/view/11/14>. Acesso em: 17/11/2017.

PIOVESAN, Flávia; PIMENTEL, Silvia. **A Lei Maria da Penha na perspectiva da responsabilidade internacional do Brasil.** In: CAMPOS, Carmen Hein (Org.). *Lei Maria da Penha – Comentada em Uma Perspectiva Jurídico – Feminista.* Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011, p. 101-118 [online]. Disponível em: http://www.compromissoeatitude.org.br/wp-content/uploads/2014/02/1_6_responsabilidade-internacional.pdf. Acesso em: 17/11/2017.

RAMOS, André de Carvalho (2005). **Responsabilidade Internacional do Estado por Violação de Direitos Humanos.** CEJ, n. 29 [online]. Disponível em: <http://www.cjf.jus.br/ojs2/index.php/revcej/article/view/663/843>. Acesso em: 17/11/2017.

SAFFIOTI, Heleieth (1987). *O Poder do Macho.* São Paulo: Moderna, 1987.

_____ (2001). **Contribuições Feministas para o Estudo da Violência de Gênero.** Cad. Pagu no.16, Campinas. ISSN: 1809-4449 Disponível

em: http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0104-83332001000100007&script=sci_arttext#_ftn4 . Acesso em: 09/11/2017.

SALA, JB (2007). **A Política Internacional e as regras de *jus cogens***. Direito e Humanidades, n.13. Disponível em: http://seer.uscs.edu.br/index.php/revista_direito/article/view/825/687. Acesso em: 30/08/2017.

SARAIVA, Miriam Gomes (2014). **Balço da Política Externa de Dilma Rousseff: perspectivas futuras?** Relações Internacionais (R: I), n. 44, p. 25-35 [online]. Disponível em: <http://www.scielo.mec.pt/pdf/ri/n44/n44a03.pdf>. Acesso em: 08/01/2018.

SCOTT, Joan (1989). **Gender: a useful category of historical analysis**. In: *Gender and the politics of history*. New York, Columbia University Press.

SEN, Amartya (1999). **Development as Freedom**. Nova York: Alfred A.

SERBIN, Andrés. **Actores no estatales y política transnacional**. In: Thomas Legler et al, (eds.) *Introducción a las Relaciones Internacionales: América Latina y la Política Global*, Oxford University Press, México, 2014 (pp. 172-183).

SILVEIRA, Maria Lúcia da (2004). **Políticas públicas de gênero: impasses e desafios para fortalecer a agenda política na perspectiva de igualdade**. In: GODINHO, T. e SILVEIRA, M. L. da (orgs.). *Políticas públicas e igualdade de gênero*. São Paulo: Prefeitura do Município de São Paulo, Coordenadoria Especial da Mulher, p. 65-75.

SOUZA, Celina (2006). **Políticas Públicas: uma revisão de literatura**. Sociologias, Porto Alegre, ano 8, nº 16. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/soc/n16/a03n16>. Acesso em: 02/10/2017.

SOUZA, Mércia Cardoso de (2008). **Os direitos humanos das mulheres sob o olhar das Nações Unidas e o Estado Brasileiro**. THEMIS – Revista da Escola Superior da Magistratura do Estado do Ceará, v.6, n.1. Disponível em: <http://revistathemis.tjce.jus.br/index.php/THEMIS/article/view/193>. Acesso em: 30/08/2017.

STIGLITZ, Joseph E. **A Globalização e seus malefícios**. São Paulo: Futura Editora, 2002, 328p.

TICKNER, Arlene B. (2011). **Relaciones de conocimiento centro-periferia: hegemonía, contribuciones locales y hibridización** [online]. Disponível em: <http://revistas.pucp.edu.pe/index.php/politai/article/view/14105>. Acesso em: 09/11/2017.

VARELLA, Marcelo D.; MACHADO, Natália Paes Leme (2009). **A dignidade da mulher no direito internacional: o Brasil face à Comissão Interamericana de Direitos Humanos**. Revista IIDH, vol. 49. Disponível em: <http://www.corteidh.or.cr/tablas/r24591.pdf>. Acesso em: 09/11/2017.

VIGEVANI, Tullo; CEPALUNI, Gabriel (2007). **A Política Externa de Lula da Silva: A Estratégia da Autonomia pela Diversificação**. Contexto int., vol. 29, n. 2, p. 273-335 [online]. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/cint/v29n2/v29n2a02.pdf>. Acesso em: 08/01/2018.

VIGEVANI, Tullo; OLIVEIRA, Marcelo F. de; CINTRA, Rodrigo (2003). **Política Externa no período FHC: a busca de autonomia pela integração**. Tempo soc., v. 15, n. 2 [online]. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ts/v15n2/a03v15n2.pdf>. Acesso em: 08/01/2018.

Sítios eletrônicos

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 30/08/2017.

CAMPO ALGONODERO. **Feminicídio**. Disponível em: <http://www.campoalgodono.org.mx/contexto/feminicidio>. Acesso em: 17/11/2017.

OEA. **Comissão Interamericana de Direitos Humanos**. Disponível em: http://www.oas.org/pt/sobre/comissao_direitos_humanos.asp. Acesso em: 17/11/2017.

_____. **Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência Contra a Mulher**. Disponível em: <https://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/m.Belem.do.Para.htm>. Acesso em: 23/02/2017.

_____. **Nossa estrutura**. Disponível em: http://www.oas.org/pt/sobre/nossa_estrutura.asp. Acesso em: 17/11/2017.

_____. **Quem somos**. Disponível em: http://www.oas.org/pt/sobre/quem_somos.asp. Acesso em: 17/11/2017.

ONU. **Beijing Declaration and Platform for action (1995)**. Disponível em: <http://www.un.org/womenwatch/daw/beijing/pdf/BDPfA%20E.pdf>. Acesso em: 23/02/2017.

_____. **Brazil's response to the questionnaire on the application of the Beijing platform for action (1995) and the results of the 23rd period of the extraordinary sessions of General Assembly (2000)**. Disponível em: <http://www.un.org/womenwatch/daw/Review/responses/BRAZIL-English.pdf>. Acesso em: 23/02/2017.

_____. **Brazilian National Report on the Implementation in Brazil of the Platform for Action of the Fourth World Conference on Women (2000)**. Disponível em: <http://www.un.org/womenwatch/daw/followup/responses/Brazil.pdf>. Acesso em: 23/02/2017.

_____. **Carta da Organização das Nações Unidas e Estatuto da Corte Internacional de Justiça**. Disponível em: http://unicrio.org.br/img/CartadaONU_VersolInternet.pdf. Acesso em: 30/08/2017.

_____. **Five-year review of the implementation of the Beijing Declaration and Platform for Action (Beijing +5) held in General Assembly, (2000)**. Disponível em: <http://www.un.org/womenwatch/daw/followup/beijing+5.htm>. Acesso em: 23/02/2017.

_____. **Gender Concepts in Development Planning: Basic Approach**. United Nations International Research and Training Institute for the Advancement of

Women (INSTRAW). Disponível em: <http://www.un.org/ga/acabq/documents/all/613?order=title&sort=asc>. Acesso em: 30/08/2017.

_____. **Medidas adoptadas y progresos alcanzados en el seguimiento y la aplicación de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la mujer y del vigésimo tercer período extraordinário de sesiones de la Asamblea General, incluída una evaluación de los progresos realizados en la incorporación de una perspectiva de género en el sistema de las Naciones Unidas (2005).** Disponível em: <http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/S-23/13>. Acesso em: 23/02/2017.

_____. **Statement by Dr. Ruth Cardoso (1995).** Disponível em: <http://www.un.org/esa/gopher-data/conf/fwcw/conf/gov/950906123226.txt>. Acesso em: 23/02/2017.

_____. **The Beijing Declaration and Platform for action turns 20 (2015).** Disponível em: <https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/1776The%20Beijing%20Declaration%20and%20Platform%20for%20Action%20turns%2020.pdf>. Acesso em: 23/02/2017.

_____. **15-year review of the implementation of the Beijing Declaration and Platform for Action (1995) and the outcomes of the twenty-third special sessions of the General Assembly (2000).** Disponível em: <https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/1776The%20Beijing%20Declaration%20and%20Platform%20for%20Action%20turns%2020.pdf>. Acesso em: 23/02/2017

ONU MULHERES. **Conferencias mundiales sobre la mujer.** Disponível em: <http://www.unwomen.org/es/how-we-work/intergovernmental-support/world-conferences-on-women>. Acesso em: 23/02/2017.

_____. **Informe Brasil Beijing+20.** Disponível em: http://www.onumulheres.org.br/wp-content/uploads/2015/03/Informe_Brasil_Beijing_20.pdf. Acesso em: 23/02/2017.

_____. **Questionário sobre aplicação da Declaração e Plataforma de Ação de Beijing e o documento final do vigésimo terceiro período extraordinário de sessões da Assembleia Geral (2000) para a preparação das avaliações e exames regionais que terão lugar em 2010 para comemoração de Beijing+15.** Disponível em: http://www.onumulheres.org.br/wp-content/uploads/2015/03/informe_Brasil_Beijing_15.pdf. Acesso em: 17/02/2017.

PNUD BRASIL. **Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS).** Disponível em: <http://www.br.undp.org/content/brazil/pt/home/search.html?q=Agenda+p%C3%B3s-2015>. Acesso em: 15/03/2017.

SECRETARIA ESPECIAL DE POLÍTICAS PARA MULHERES (SPM). **Políticas Públicas para as Mulheres.** Disponível em: http://www.spm.gov.br/sobre/publicacoes/publicacoes/2012/politicas_publicas_mulheres. Acesso em: 30/08/2017.

_____. **Recomendações – VII Relatório – CEDAW BRASIL.** Disponível em: <http://www.spm.gov.br/assuntos/conselho/atas-das-reunioes/recomendacoes-vii-relatorio-cedaw-brasil>. Acesso em: 08/01/2018.

VIENA (1969). **Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados.** Disponível em: <http://www.gddc.pt/siii/docs/rar67-2003.pdf>. Acesso em: 30/08/2017.