



**INSTITUTO LATINO-AMERICANO DE
ECONOMIA, SOCIEDADE E POLÍTICA**

**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM
RELAÇÕES INTERNACIONAIS**

**O BRASIL NO SISTEMA INTERAMERICANO DE DIREITOS HUMANOS PARA
ALÉM DO ÓBVIO: UMA DISCUSSÃO SOBRE *COMPLIANCE*, EFICÁCIA E
IMPACTO NO ÂMBITO DA TEMÁTICA DE VIOLÊNCIA CONTRA A MULHER**

EMILY CAMPOS SARAIVA

Foz do Iguaçu
2024



**INSTITUTO LATINO-AMERICANO DE
ECONOMIA, SOCIEDADE E POLÍTICA**

**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM
RELAÇÕES INTERNACIONAIS**

**O BRASIL NO SISTEMA INTERAMERICANO DE DIREITOS HUMANOS PARA
ALÉM DO ÓBVIO: UMA DISCUSSÃO SOBRE *COMPLIANCE*, EFETIVIDADE E
IMPACTO NO ÂMBITO DA TEMÁTICA DE VIOLÊNCIA CONTRA A MULHER**

EMILY CAMPOS SARAIVA

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais da Universidade Federal da Integração Latino-Americana, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Relações Internacionais.

Orientador: Prof. Dr. Jayme Benvenuto Lima Júnior

Foz do Iguaçu
2024

EMILY CAMPOS SARAIVA

**O BRASIL NO SISTEMA INTERAMERICANO DE DIREITOS HUMANOS PARA
ALÉM DO ÓBVIO: UMA DISCUSSÃO SOBRE *COMPLIANCE*, EFETIVIDADE E
IMPACTO NO ÂMBITO DA TEMÁTICA DE VIOLÊNCIA CONTRA A MULHER**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais da Universidade Federal da Integração Latino-Americana, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Relações Internacionais.

BANCA EXAMINADORA

Orientador: Prof. Dr. Jayme Benvenuto Lima Júnior
UFPE/UNILA

Prof. Dra. Paula Daniela Fernández
UNILA

Prof. Dr. Gustavo Oliveira Vieira
UNILA

Foz do Iguaçu, 4 de abril de 2024.

Catálogo elaborado pelo Setor de Tratamento da Informação
Catálogo de Publicação na Fonte. UNILA - BIBLIOTECA LATINO-AMERICANA - PTI

S243b

Saraiva, Emily Campos.

O Brasil no Sistema Interamericano de Direitos Humanos para além do óbvio: uma discussão sobre compliance, eficácia e impacto no âmbito da temática de violência contra a mulher / Emily Campos Saraiva. - Foz do Iguaçu, 2024.

118 fls.: il.

Universidade Federal da Integração Latino-Americana, Instituto Latino-Americano de Economia, Sociedade e Política, Programa de Pós-graduação em Relações Internacionais.

Orientador: Jayme Benvenuto Lima Júnior.

1. Comissão Interamericana de Direitos Humanos. 2. Penha, Maria da, 1945. I. Júnior, Jayme Benvenuto Lima. II. Título.

Dedico este trabalho a Maria da Penha, à memória de Márcia Leopoldi e a todas as mulheres vítimas de violência no Brasil e no continente americano.

In the words of an early feminist group, we need bread and roses, too. Women want food and liberty and the possibility of living lives of dignity free from domination and violence. In this struggle, the recognition of women's rights as human rights can play an important role.

Charlotte Bunch

A luta contra a violência é árdua. Não é apenas responsabilidade da vítima, ou de seus familiares, mas de toda a sociedade. Principalmente, do Estado. Como todo movimento contestador que deseje honestamente a melhoria da sociedade, o Movimento de Defesa da Mulher traz na sua essência conceitos inovadores. Em consequência, a mulher consciente pode crescer, reivindicar, questionar, e tornar-se agente transformador.

Maria da Penha

RESUMO

Compreender o Sistema Interamericano de Direitos humano (SIDH) para além do *narrow compliance* das normas envolve considerar os *extra-compliance effects* que buscam gerar mudanças mais amplas no âmbito doméstico. Essa análise permite identificar aspectos que não são capturados pelos indicadores tradicionais de conformidade (*compliance*) e que estão mais relacionados à eficácia do sistema. Esses aspectos incluem não apenas o cumprimento formal das normas, mas também o empoderamento institucional e as mudanças no comportamento estatal, desafiando a visão convencional de conformidade. Para compreender melhor esse aspecto no contexto da violência contra a mulher, é fundamental analisar casos emblemáticos, como o de Maria da Penha, que foi levado à Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH). Esse caso não apenas revelou a violação dos direitos de Maria da Penha, mas também destacou a violência contra a mulher como um problema sistêmico no Brasil. No âmbito estatal, inicialmente o Estado brasileiro mostrou-se omissivo em relação ao caso, mas posteriormente adotou medidas significativas, incluindo a promulgação da Lei Maria da Penha (LMP) em 2006. Considerando a definição de “regime eficaz” de Marc A. Levy, Oran R. Young e Michael Zürn, e utilizando a promulgação da LMP como referência temporal, o presente trabalho analisa em que medida o SIDH pode ser considerado um “regime eficaz”, observando as mudanças de comportamento e o padrão de interação entre o Brasil e a CIDH, bem como os atores da sociedade civil, nos 15 anos seguintes à promulgação da LMP. Essa análise é complementada pela abordagem interamericana à conformidade delineada por Rene Urueña. A pesquisa desenvolvida é de natureza qualitativa, caracterizada pela busca e análise de interpretações por meio de técnicas de pesquisa como levantamento, classificação e análise bibliográfica, documental e de conteúdo, além da realização e análise de entrevistas. O objetivo é obter verificação e validação por meio da triangulação de fontes, contribuindo para uma compreensão mais profunda do impacto do SIDH na temática da violência contra a mulher no Brasil.

Palavras-chave: regimes internacionais; *compliance*; direitos humanos; Sistema Interamericano de Direitos Humanos; Comissão Interamericana de Direitos Humanos; caso Maria da Penha.

RESUMEN

Comprender el Sistema Interamericano de Derechos Humanos (SIDH) más allá del *narrow compliance* de las normas implica considerar los *extra-compliance effects* que buscan generar cambios más amplios en el ámbito doméstico. Este análisis permite identificar aspectos que no son capturados por los indicadores tradicionales de conformidad (*compliance*) y que están más relacionados con la eficacia del sistema. Estos aspectos incluyen no solo el cumplimiento formal de las normas, sino también el fortalecimiento institucional y los cambios en el comportamiento estatal, desafiando la visión convencional de conformidad. Para entender mejor este aspecto en el contexto de la violencia contra la mujer, es fundamental analizar casos emblemáticos, como el de Maria da Penha, presentado ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). Este caso no solo reveló la violación de los derechos de Maria da Penha, sino que también destacó la violencia contra la mujer como un problema sistémico en Brasil. Inicialmente, el Estado brasileño ignoró el caso, pero posteriormente adoptó medidas significativas, incluida la promulgación de la Ley Maria da Penha (LMP) en 2006. Considerando la definición de “régimen eficaz” de Marc A. Levy, Oran R. Young y Michael Zürn, y utilizando la promulgación de la LMP como punto de referencia temporal, este trabajo analiza en qué medida el SIDH puede ser considerado un “régimen eficaz”, examinando los cambios de comportamiento y los patrones de interacción entre Brasil y la CIDH, así como los actores de la sociedad civil, durante los 15 años posteriores a la promulgación de la LMP. Este análisis se complementa con el enfoque interamericano de conformidad delineado por Rene Urueña. La investigación desarrollada es de naturaleza cualitativa, caracterizada por la búsqueda y análisis de interpretaciones a través de técnicas de investigación como encuestas, clasificación y análisis bibliográfico, documental y de contenido, así como la realización y análisis de entrevistas. El objetivo es obtener verificación y validación mediante la triangulación de fuentes, lo que contribuirá a una comprensión más profunda del impacto del SIDH en el tema de la violencia contra la mujer en Brasil.

Palabras clave: regímenes internacionales; *compliance*; derechos humanos; Sistema Interamericano de Derechos Humanos; Comisión Interamericana de Derechos Humanos; caso Maria da Penha.

ABSTRACT

Understanding the Inter-American System of Human Rights (IASHR) beyond narrow compliance involves considering extra-compliance effects that aim to generate broader changes domestically. This analysis allows for identifying aspects not captured by traditional compliance indicators and more closely related to system effectiveness. These aspects include not only formal norm compliance but also institutional empowerment and changes in state behavior, challenging the conventional view of compliance. To better grasp this aspect in the context of violence against women, it is crucial to analyze emblematic cases such as Maria da Penha's, submitted to the Inter-American Commission on Human Rights (IACHR). This case not only revealed the violation of Maria da Penha's rights but also highlighted violence against women as a systemic issue in Brazil. Initially, the Brazilian state was negligent regarding the case but later adopted significant measures, including the enactment of the Maria da Penha Law (MPL) in 2006. Considering Marc A. Levy, Oran R. Young, and Michael Zürn's definition of an 'effective regime' and using the enactment of the MPL as a temporal reference point, this research conducts an analysis on the extent to which the IASHR can be considered an 'effective regime'. It observes changes in behavior and patterns of interaction between Brazil and the IACHR, as well as civil society actors, in the 15 years following the enactment of the LMP. This analysis is complemented by Rene Urueña's Inter-American approach to compliance. The research conducted is qualitative in nature, characterized by the exploration and analysis of interpretations using various research techniques such as surveys, classification, bibliographic and documentary analysis, content analysis, as well as conducting and analyzing interviews. The objective is to obtain verification and validation through source triangulation, thereby contributing to a deeper understanding of the impact of the IASHR on the issue of violence against women in Brazil.

Key words: international regimes; compliance; human rights; Inter-American Human Rights System; Inter-American Commission on Human Rights; Maria da Penha case.

LISTA DE FIGURAS

FIGURA 1 – A relação entre os conceitos de OI, “regimes internacionais” e “instituições internacionais” / “governança global”

24

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Demanda pelo SIDH por atores não-estatais

15

LISTA DE QUADROS

| | |
|---|----|
| Quadro 1 – Ações da ONU em relação aos DH das mulheres (1945-1996) | 48 |
| Quadro 2 – Legislação e Avanço Normativo | 80 |
| Quadro 3 – Fortalecimento Institucional e Políticas Públicas | 81 |

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

| | |
|-----------|---|
| ADI | Ação Direta de Inconstitucionalidade |
| ADVOCACI | Advocacia Cidadã pelos Direitos Humanos |
| AGENDE | Ações em Gênero Cidadania e Desenvolvimento |
| AMB | Associação dos Magistrados Brasileiros |
| BNCC | Base Nacional Comum Curricular |
| CADH | Convenção Americana de Direitos Humanos |
| CEDAW | Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher |
| CEJIL | Centro pela Justiça e o Direito Internacional |
| CEPAL | Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe |
| CEPIA | Cidadania, Estudos, Pesquisa, Informação, Ação |
| CFEMEA | Centro Feminista de Estudos e Assessoria |
| CIDH | Comissão Interamericana de Direitos Humanos |
| CIM | Comissão Interamericana de Mulheres |
| CIRDI | Convenção Interamericana contra o Racismo |
| CLADEM | Comitê Latino Americano e do Caribe para a Defesa dos Direitos da Mulher |
| CNDM | Conselho Nacional dos Direitos das Mulheres |
| CNJ | Conselho Nacional de Justiça |
| CONDEGE | Comissão da Mulher no Conselho Nacional dos Defensores Públicos Gerais |
| Corte IDH | Corte Interamericana de Direitos Humanos |
| CSW | Comissão sobre a Situação da Mulher |
| DEAM(s) | Delegacias Especializadas em Assuntos da Mulher |
| DI | Direito Internacional |
| DH | Direitos Humanos |
| ECOSOC | Conselho Econômico e Social das Nações Unidas |
| ENFAM | Escola Nacional de Formação de Magistrados |
| FHC | Fernando Henrique Cardoso |
| FRIDA | Formulário Nacional de Avaliação de Riscos |
| FONAVID | Fórum Nacional de Juízas e Juizes de Violência Doméstica e Familiar Contra a Mulher |

| | |
|-----------|---|
| GTI | Grupo de Trabalho Interministerial |
| IPEA | Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada |
| JEC | Juizado Especial Civil |
| JECRIM(s) | Juizado(s) Especial(ciais) Criminal(nais) |
| LGBTI | Lésbicas, Gays, Bissexuais, Transgênero e Intersexo |
| LMP | Lei Maria da Penha |
| MESECVI | Mecanismo de Seguimento da Convenção de Belém do Pará |
| OEA | Organização dos Estados Americanos |
| OI | Organizações Internacionais |
| ONGs | Organizações Não-Governamentais |
| ONU | Organização das Nações Unidas |
| PL | Projeto de Lei |
| RI | Relações Internacionais |
| SEDIM | Secretaria de Estado dos Direitos da Mulher |
| SI | Sistema Internacional |
| SIDH | Sistema Interamericano de Direitos Humanos |
| SPM | Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres |
| STF | Supremo Tribunal Federal |
| TANs | Redes transnacionais de defesa de direitos |
| TJDFT | Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios |
| UNIFEM | Fundo de Desenvolvimento das Nações Unidas para as Mulheres |

SUMÁRIO

| | |
|---|------------|
| INTRODUÇÃO | 12 |
| 1 REGIMES INTERNACIONAIS, DIREITOS HUMANOS, COMPLIANCE E EFETIVIDADE: CONCEITOS E TEORIAS PARA DISCUTIR E COMPREENDER O IMPACTO DO SIDH | 21 |
| 1.1 REGIMES INTERNACIONAIS E A <i>ISSUE AREA</i> DE DIREITOS HUMANOS..... | 23 |
| 1.2 OS CONCEITOS DE “ <i>COMPLIANCE</i> ”, “EFICÁCIA” E “IMPACTO” | 31 |
| 2 O CASO MARIA DA PENHA NA CIDH: O CAMINHO ENTRE A MUDANÇA DE PARADIGMA E A PROMULGAÇÃO DA LEI | 35 |
| 2.1 AS ATRIBUIÇÕES DA CIDH | 36 |
| 2.2 AS DENÚNCIAS INDIVIDUAIS NO ÂMBITO DA CIDH..... | 38 |
| 2.3 O CENÁRIO GLOBAL, REGIONAL E LOCAL DOS DIREITOS HUMANOS DAS MULHERES NO PERÍODO ANTERIOR AO CASO 12.051 DA CIDH E À LEI BRASILEIRA 11.340/06 | 44 |
| 2.3.1 <i>O cenário global</i> | 45 |
| 2.3.2 <i>O cenário regional</i> | 50 |
| 2.3.3 <i>O cenário local</i> | 53 |
| 2.4 O CASO 12.051 NA CIDH E A LEI BRASILEIRA 11.340/06 | 55 |
| 3 O SIDH ENQUANTO UM “REGIME EFICAZ”: MUDANÇAS NO COMPORTAMENTO DOS ATORES E NOS PADRÕES DE INTERAÇÃO ENTRE ELES NO ÂMBITO DA TEMÁTICA DE VIOLÊNCIA CONTRA A MULHER..... | 62 |
| 3.1 APLICANDO O CONCEITO DE “REGIME EFICAZ”: O LITÍGIO INTERNACIONAL DO CASO MARIA DA PENHA NA CIDH E A LEI MARIA DA PENHA COMO PONTOS DE INFLEXÃO | 65 |
| 3.3.1 <i>O Estado brasileiro</i> | 65 |
| 3.3.2 <i>A CIDH e os atores da sociedade civil</i> | 70 |
| 3.2 APLICANDO O CONCEITO DE “REGIME EFICAZ”: O PERÍODO POSTERIOR À PROMULGAÇÃO DA LEI MARIA DA PENHA (2007-2021) | 77 |
| 3.3 DISCUTINDO O CONCEITO DE “REGIME EFICAZ”: A ABORDAGEM INTERAMERICANA À CONFORMIDADE | 94 |
| CONSIDERAÇÕES FINAIS..... | 100 |
| REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS | 103 |

INTRODUÇÃO

O Sistema Interamericano de Direitos Humanos (SIDH) teve seu desenvolvimento inicial durante a época da Guerra Fria em que, por longos períodos, os países latino-americanos estavam sob o comando de governos repressivos e autoritários. A partir de um longo processo de negociação iniciado em 1945, seu marco inicial se deu, de fato, durante a IX Conferência Internacional Americana em 1948, em que houve dois importantes momentos: a adoção da Carta da Organização dos Estados Americanos (OEA) e a aprovação da Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem, sendo esse o primeiro instrumento internacional na área.

O preâmbulo da Carta afirma que “o verdadeiro sentido da solidariedade americana e de boa vizinhança não se pode conceber senão consolidando, no continente e no quadro das instituições democráticas, um regime de liberdade individual e de justiça social baseado no respeito aos direitos fundamentais do homem” (ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS, 1948a). A Carta também previa a criação de uma Comissão Interamericana dos Direitos do Homem no papel de um órgão consultivo da OEA sobre a matéria.

Diante disso, a aprovação da Declaração Americana, nessa mesma ocasião, demonstra afincamento no que se refere a um compromisso com a matéria dos direitos humanos (DH) fundamentais. A referida Declaração é iniciada pela frase “[t]odos os homens nascem livres e iguais em dignidade e direitos e, como são dotados pela natureza de razão e consciência, devem proceder fraternalmente uns para com os outros” (ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS, 1948b) e seu preâmbulo estabelece princípios básicos tidos como DH e os referidos deveres a eles relacionados. A Declaração é composta, ainda, por dois capítulos, sendo que o primeiro define esses direitos fundamentais e o segundo delinea os deveres e obrigações relativos a esses direitos.

A Declaração não foi incorporada à Carta da OEA, o que levou o Comitê Jurídico Interamericano, em 1949, a expressar que a mesma “não cria obrigações contratuais jurídicas” e carece do caráter de “direitos positivos substantivos” (GORENSTEIN, 2002).

Tal situação perdurou até à década de setenta quando, ao se reconhecer a necessidade de dotar de bases jurídicas tanto a Declaração Americana como a Carta da OEA, entrou em vigor o Protocolo de Buenos Aires, em 1970. Este Protocolo – instrumento jurídico vinculante – absorveu expressamente os conteúdos contidos na Declaração e na Carta, dotando-os de valor normativo. Assentadas as bases legais da OEA em relação aos direitos humanos, o passo seguinte foi efetivar um “sistema” que atuasse substancialmente na proteção aos direitos humanos nas Américas. (GORENSTEIN, 2002, p. 63).

Em 1969, visando fortalecer esse sistema, durante a Conferência Especializada Interamericana sobre Direitos Humanos, foi adotada e aberta à assinatura¹ a Convenção Americana de Direitos Humanos (CADH) ou Pacto de São José da Costa Rica (ou Pacto de San José) que define os DH² os quais Estados ratificantes se comprometem internacionalmente a respeitar e configura verdadeira garantia para que eles sejam respeitados, além de implementar os órgãos componentes do SIDH para supervisionar a atuação dos países integrantes em relação aos DH: a Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) e a Corte Interamericana de Direitos Humanos (Corte IDH).

Durante essa fase inicial, o sistema almejou, principalmente, identificar padrões gerais de violações de DH através dos casos individuais que tomavam conhecimento a partir das atividades da CIDH e da Corte IDH.

(...) com as transições democráticas, o Sistema deu forma às lutas políticas sobre a justiça de transição e aos cálculos políticos feitos pelos governos de transição, no que diz respeito a como lidar com abusos de direitos humanos durante regimes anteriores (predominantemente militares). A partir de meados da década de 1990, o SIDH voltou sua atenção para o desafio de melhorar a qualidade do governo democrático e os esforços para enfrentar os desafios de direitos humanos em um contexto regional em que a democracia eleitoral fez avanços significativos, mas também onde violações de direitos humanos continuam a ser propagadas. Desde sua criação, o desenvolvimento institucional do SIDH tem sido significativo. (ENGSTROM, 2017, p. 1253-1254).

Não obstante a esse desenvolvimento institucional significativo, aponta-se que o SIDH tem um histórico de *compliance* irregular (BASCH et al., 2010; CANTON, 2013; ENGSTROM, 2017). “*Compliance*” se refere ao termo, em língua inglesa, que corresponde à

¹ A entrada em vigor da CADH ocorreu apenas em 18 de julho de 1978, com a ratificação do décimo primeiro instrumento, de iniciativa do Estado de Granada.

² Desse universo de direitos civis e políticos, destacam-se: o direito à personalidade jurídica, o direito à vida, o direito a não ser submetido à escravidão, o direito à liberdade, o direito a um julgamento justo, o direito à compensação em caso de erro judiciário, o direito à privacidade, o direito à liberdade de consciência e religião, o direito à liberdade de pensamento e expressão, o direito à resposta, o direito à liberdade de associação, o direito ao nome, o direito à nacionalidade, o direito à liberdade de movimento e residência, o direito de participar do governo, o direito à igualdade perante a lei e o direito à proteção judicial. Entretanto, a CADH não enuncia de forma específica qualquer direito social, cultural ou econômico, limitando-se a determinar aos Estados que alcancem, progressivamente, a plena realização desses direitos, mediante a adoção de medidas legislativas e outras que se mostrem apropriadas, nos termos do art. 26. Diante disso, em 1988, a Assembleia Geral da OEA adotou um Protocolo Adicional à Convenção, concernente aos direitos sociais, econômicos e culturais – Protocolo de San Salvador –, que entrou em vigor em novembro de 1999, por ocasião do depósito do 11º instrumento de ratificação. Em 1990, outro protocolo à Convenção Americana foi adotado, sendo este relativo à abolição da pena de morte. Posteriormente, buscando solidificar ainda mais o sistema regional interamericano na matéria de direitos humanos, diversas convenções sobre assuntos específicos foram adotadas: Convenção Interamericana para Prevenir e Punir a Tortura (1985); Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher ou Convenção de Belém do Pará (1994); Convenção Interamericana sobre Desaparecimento Forçado de Pessoas (1994); Convenção Interamericana para a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Pessoas Portadoras de Deficiência (1999); Convenção Interamericana contra o Racismo, a Discriminação Racial e formas Correlatas de Intolerância (2013); Convenção Interamericana contra Toda Forma de Discriminação e Intolerância (2013).

ideia de “observância” definida por Par Engstrom (2017) como a “implementação de decisões – decisões, recomendações – proferidas por instituições de direitos humanos internacionais” (ENGSTROM, 2017, p. 1255).

Segundo Engstrom (2017), o cumprimento apenas parcial das decisões e recomendações do SIDH, sejam elas da CIDH ou da Corte IDH, é um resultado comum, isto é, os Estados não cumprem todas as disposições, mas apenas algumas (ENGSTROM, 2017), culminando no supracitado histórico de *compliance* irregular. Esse panorama é utilizado para apontar uma “crise de observância” ou “crise de *compliance*” no âmbito do SIDH na medida em que, frequentemente, “os governos da região se recusam a cumprir, ou simplesmente ignoram as decisões e ordens emitidas. O registro de observância irregular demonstra, nessa visão, o impacto limitado do Sistema Interamericano, minando sua legitimidade e autoridade” (ENGSTROM, 2017, p. 1254).

Essa interpretação do impacto do SIDH como limitado se mostra equivocada quando compreendida à luz da confluência entre as ideias de “*compliance*” – definida anteriormente – e “eficácia” que se refere a capacidade da atuação das instituições de DH internacionais de aumentar o nível das condições de DH e diminuir a possibilidade de repetição de abusos, oferecendo um recurso satisfatório às vítimas (ENGSTROM, 2017). A compreensão desses termos em conjunto demonstra que o primeiro pode ser necessário para o segundo, mas não é suficiente:

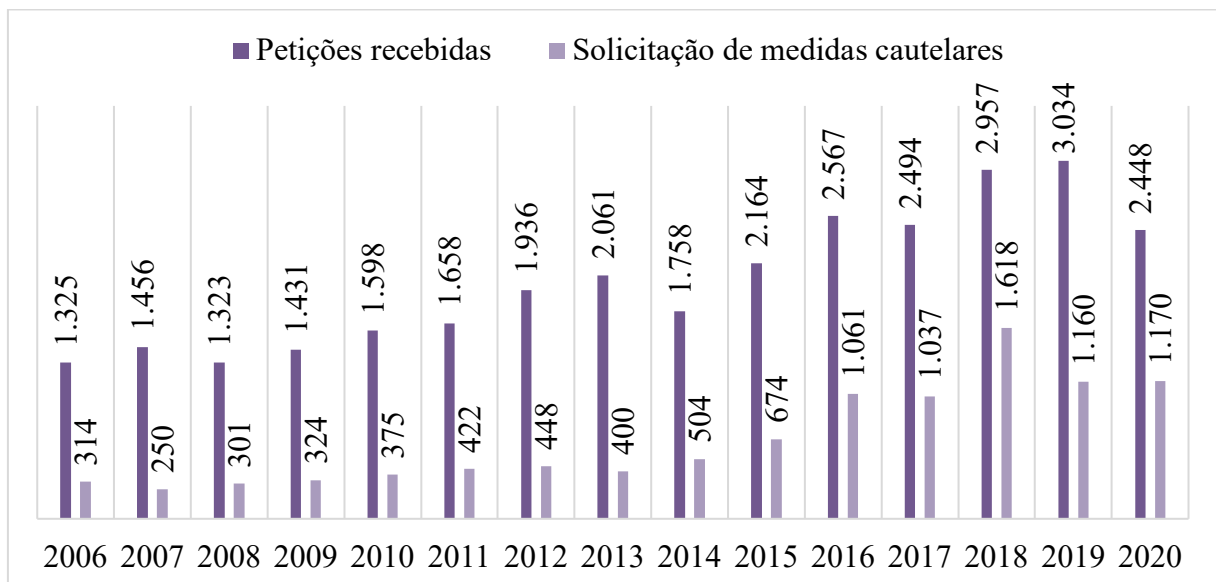
(...) as normas internacionais incorporadas em instituições de direitos humanos podem ser eficazes, mesmo que o cumprimento seja baixo, pois “altos níveis de observância podem indicar padrões baixos, prontamente atendidos e ineficazes” e instituições com “descumprimento significativo ainda podem ser eficazes se eles induzirem mudanças de comportamento” (Raustiala e Slaughter 2002: 539). (ENGSTROM, 2017, p. 1256).

Assim, essa interpretação de uma “crise de *compliance*” foca na implementação estrita da norma em casos específicos e desconsidera a capacidade dos regimes internacionais de DH de gerar mudanças domésticas mais gerais, minimizando também o quão eficaz esses regimes são e podem ser para quem os demanda sob a lógica, por exemplo, da ideia de “ativismo jurídico transnacional” de Cecília MacDowell Santos (2007) em que a procura por esses sistemas se dá “[...] não somente para encontrar soluções para casos individuais, mas também para criar precedentes que terão um impacto na política, legislação e sociedade [...]. A estratégia é fazer com que o caso seja um exemplo de mudança social” (SANTOS, 2007, p. 40).

Nesse sentido, não por acaso, a busca pelo SIDH cresceu consideravelmente nos últimos anos como indicam os dados da base estatística da CIDH (COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, 2022, online) acerca dos números, por ano, de petições recebidas

e de solicitações de medidas cautelares entre 2006 e 2020³, compilados no gráfico abaixo. Em particular, essas duas categorias de dados são úteis para compreender essa questão, uma vez que demonstram, quantitativamente, tal procura por parte de atores não-estatais externos ao SIDH, sobretudo por Organizações Não-Governamentais (ONGs) transnacionais⁴. Logo, ainda que seja observado esse histórico de *compliance* irregular por parte dos Estados no âmbito do Sistema Interamericano, esses outros atores, ao recorrerem a seus dispositivos com o objetivo de proteger e reparar aqueles cujos direitos foram violados e/ou são vulneráveis a (novas) violações, conferem legitimidade e autoridade ao SIDH.

Gráfico 1 – Demanda pelo SIDH por atores não-estatais



Fonte: elaboração própria com dados da base estatística da CIDH (2022).

À vista disso, como destacado por Andrew Moravcsik (2000), a peculiaridade dos regimes de DH reside principalmente na possibilidade dos próprios indivíduos se mobilizarem para contestar as ações de seus governos nacionais.

Nessa perspectiva, a CIDH seria um instrumento dentro do SIDH – isto é, do regime interamericano de DH – que possibilitaria tal contestação, tal qual ocorreu no caso de Maria da Penha. Posteriormente, foi sancionada a lei brasileira nº 11.340/06 ou Lei Maria da Penha (LMP), que enquadra a violência doméstica contra a mulher enquanto crime e aponta as formas de evitar, enfrentar e punir esse tipo de agressão. A promulgação dessa lei apontou a relevância do SIDH na ampliação e melhoria da proteção dos DH, especialmente no âmbito da temática

³ A escolha temporal (2006-2020) se justifica, unicamente, pelo fato dos dados disponíveis no momento da presente pesquisa na base estatística da CIDH serem referentes a esse período.

⁴ Mas não somente, visto que é possível o acesso direto pelos indivíduos ao processo de petições do SIDH.

de gênero e de violência contra a mulher, enfocando o papel central da Comissão em colaboração com as demais organizações interessadas (VARELLA; MACHADO, 2009; CALAZANS; CORTES, 2011), em um claro – e bem-sucedido – exemplo de “ativismo jurídico transnacional”.

Ainda que o processo para a criação de uma lei brasileira específica para essa temática tenha sido longo e antecipado de mobilização coletiva, a partir de manifestações e debates desde a década de 70 (CALANZANS; CORTES, 2011; MACIEL, 2011), o relatório emitido pela CIDH, ainda que ignorado pelas autoridades governamentais brasileiras num primeiro momento, é visto como uma parte importante para o desencadeamento não só na luta por justiça de Maria da Penha Fernandes, mas também na criação de uma legislação específica sobre a temática (SANTOS, 2010; BARSTED, 2012). Tal importância está vinculada ao fato de que, em seu relatório, a Comissão interpretou esta violação⁵ particular enquanto dentro de um padrão geral de discriminação evidenciado pela aceitação da violência contra as mulheres no Brasil através da ineficácia do Judiciário em julgar e punir casos como de Maria da Penha (COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, 2011).

Nesse sentido, o Sistema Interamericano se mostrou como um relevante “regime eficaz”⁶, baseando-se na definição de Marc A. Levy, Oran R. Young e Michael Zürn (1995), para o estudo das limitações de perspectiva acerca da ideia de *compliance* no Direito Internacional dos DH apontadas pela literatura (HOWSE; TEITEL, 2010), a fim de identificar formas que não são capturadas em indicadores de observância em sentido estrito e que se relacionam melhor com a ideia de “eficácia”. Esse aspecto, de alguma forma, sugere a existência dos chamados “*extra-compliance effects*” relacionados a busca por gerar mudanças domésticas mais gerais em oposição ao “*narrow compliance*” em que se busca garantir a implementação estrita da norma em casos específicos (ENGSTROM, 2019).

Considerando o panorama anteriormente exposto e o artigo 41⁷ da CADH a respeito das funções e atribuições da CIDH, é relevante questionar os efeitos para além da

⁵ No âmbito do SIDH, uma violação de direitos humanos ocorre quando um ou mais Estados membros da OEA infringem os DH estabelecidos na Declaração Americana, na Convenção Americana e em outros tratados interamericanos de DH. Uma violação pode ocorrer por ação, decorrente de atos do Estado ou de seus agentes; por aquiescência, quando há consentimento tácito do Estado ou de seus agentes; ou por omissão, quando o Estado ou seus agentes deixam de agir quando deveriam fazê-lo.

⁶ “Regimes eficazes causam mudanças no comportamento dos atores e nos padrões de interação entre eles de maneira que contribuem para o gerenciamento de problemas específicos.” (LEVY *et. al*, 1995, p. 292, tradução nossa).

⁷ “Artigo 41 – A Comissão tem a função principal de promover a observância e a defesa dos direitos humanos e, no exercício do seu mandato, tem as seguintes funções e atribuições:

a. estimular a consciência dos direitos humanos nos povos da América;

implementação/cumprimento (*compliance*) no sentido usual (*narrow compliance*) do SIDH de adimplemento das medidas de recomendação.

Um estudo sobre os *extra-compliance effects* das atividades do SIDH no Brasil no âmbito da temática de violência contra a mulher e garantia e proteção dos direitos das mulheres torna-se relevante, em termos práticos, para direcionar os atores interessados (o Estado e a sociedade civil, principalmente) na proteção e garantia de tais direitos, podendo apontar formas eficientes de que seus esforços sejam direcionados tanto nos trabalhos em conjunto com esse órgão internacional quanto no âmbito interno. Além disso, a pesquisa serve como elemento para que a própria CIDH possa refletir acerca de possibilidades para aprimorar seu mandato.

É importante ressaltar que este tipo de estudo é altamente relevante para a literatura especializada. Atualmente, há uma concentração significativa de pesquisas sobre os efeitos das condenações estatais em casos contenciosos perante a Corte (ENGSTROM; LOW, 2019). No entanto, é crucial considerar outras perspectivas sobre como o SIDH garante internamente a proteção dos direitos humanos por meio de seus diversos mecanismos de atuação.

A pesquisa também contribuirá para os estudos do SIDH dentro do campo de Relações Internacionais (RI), uma área pouco explorada na disciplina. Isso é particularmente relevante, dado que a maioria dos estudos sobre o SIDH está concentrada no campo do Direito, especialmente no Direito Internacional (DI) e no Direito Internacional dos Direitos Humanos. Assim, o Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais da Universidade Federal da Integração Latino-Americana será um dos poucos no Brasil com produção nesta temática.

Metodologicamente, adotando a perspectiva de Aradau e Huysmans (2014), que concebem os métodos científicos enquanto “dispositivos” – que possuem caráter performativo, representando mundos sociais e políticos e permitindo “um olhar crítico para o desdobramento de métodos, sejam eles positivistas ou pós-positivistas, quantitativos ou qualitativo”

-
- b. formular recomendações aos governos dos Estados membros, quando o considerar conveniente, no sentido de que adotem medidas progressivas em prol dos direitos humanos no âmbito de suas leis internas e seus preceitos constitucionais, bem como disposições apropriadas para promover o devido respeito a esses direitos;
 - c. preparar os estudos ou relatórios que considerar convenientes para o desempenho de suas funções;
 - d. solicitar aos governos dos Estados membros que lhe proporcionem informações sobre as medidas que adotarem em matéria de direitos humanos;
 - e. atender às consultas que, por meio da Secretaria-Geral da Organização dos Estados Americanos, lhe formularem os Estados membros sobre questões relacionadas com os direitos humanos e, dentro de suas possibilidades, prestar-lhes o assessoramento que eles lhe solicitarem;
 - f. atuar com respeito às petições e outras comunicações, no exercício de sua autoridade, de conformidade com o disposto nos artigos 44 a 51 desta Convenção; e
 - g. apresentar um relatório anual à Assembleia Geral da Organização dos Estados Americanos”. (ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS, 1969, online).

(ARADAU; HUYSMANS, 2014, p. 607) – e como “atos” – que interrompem representações específicas e ordenadas de mundos –, a presente pesquisa objetiva entender processos decorrentes de um regime internacional de direitos humanos específico, isto é, aquele vinculado ao SIDH na temática de gênero e violência contra a mulher no Estado brasileiro. Ademais, encara um olhar crítico para os desdobramentos que as ferramentas metodológicas serão capazes de prover e busca interromper representações específicas e ordenadas de mundos que enxergam os direitos humanos das mulheres enquanto triviais ou secundários frente aos direitos que concernem à vida e a morte (BUNCH, 1990).

As escolhas metodológicas realizadas se depreendem do fato de que observar *extra-compliance effects* e analisar categorias que compõem o conceito de “regime eficaz” são ações de pesquisa um tanto quanto subjetivas.

A pesquisa se baseia no método hipotético-dedutivo, definido por Karl Popper a partir de críticas à indução contidas na obra “A lógica da investigação científica” em 1935. Esse método é iniciado com um problema ou uma lacuna no conhecimento científico, levando a formulação de hipóteses e um processo de inferência dedutiva que testa a previsibilidade da ocorrência de fenômenos abrangidos pela referida hipótese (PRODANOV; FREITAS, 2013).

Nesse caso, a concentração de pesquisas sobre os efeitos das condenações estatais em casos contenciosos da Corte e, decorrente disso, a lacuna referente a estudos de outras perspectivas acerca de como o SIDH garante, internamente, a proteção dos DH através de seus outros mecanismos de atuação apontadas por Par Engstrom e Peter Low (2019) são o ponto de partida da presente pesquisa. Esse panorama leva as discussões sobre *compliance*, que também correspondem a um ponto de partida da pesquisa.

A partir dessas considerações, a pesquisa levada a cabo é de natureza qualitativa caracterizada “pela busca e análise da interpretação” (BARRAGÁN et al., 2008, p. 96, tradução nossa). As técnicas de pesquisa utilizadas são (i) levantamento, classificação e análise bibliográficos, documentais e de conteúdo, e (ii) realização de entrevistas e sua posterior análise, tendo sido estruturada em três etapas principais.

A escolha pela utilização de diferentes técnicas de pesquisa e fontes se dá, sob a lógica de Rossana Barragán e Ton Salman (2008), com o objetivo de obter verificação e validade para a pesquisa a partir da triangulação de fontes. “Triangular é o ato de ter mais de uma fonte ou dados que apontam para um único ponto. Envolve a coleta de dados de diferentes perspectivas ou ângulos, permitindo uma maior ‘validade’: é uma verificação cruzada” (BARRAGÁN et al., 2008, p. 96, tradução nossa).

Nesse sentido, o objetivo da primeira etapa foi realizar uma análise bibliográfica visando apresentar questões teóricas relacionadas aos temas de estudo, isto é, os regimes internacionais, os regimes internacionais de direitos humanos, *compliance*, impacto, o SIDH e a Comissão Interamericana. Apesar de não haver a pretensão de se construir um extenso e minucioso marco teórico, se discutiu brevemente as ideias de diferentes pesquisadoras e pesquisadores que contribuíram para a compreensão da temática, com enfoque numa perspectiva construtivista no âmbito das teorias de RI. Essa etapa da pesquisa abarcou trabalhos tanto de RI como de DI, objetivando construir uma discussão teórica interdisciplinar.

A segunda etapa consistiu no levantamento, classificação e análise de conteúdo a partir dos documentos da Comissão Interamericana: Fichas de Seguimento do Relatório nº 54/01; Relatórios Temáticos referentes a temática de violência contra a mulher; Relatórios de País do Brasil; e, conteúdos presentes no site oficial da CIDH nas abas (i) *Relatoría sobre los Derechos de las Mujeres* e (ii) *Seguimiento de Recomendaciones*. A escolha pela análise desses documentos específicos se justifica sob uma estratégia de restringir o escopo da pesquisa – cujo recorte temporal é bastante extenso – a fontes em que haja informações evidentes e que incluam a temática de gênero e violência contra a mulher e o Estado brasileiro.

A análise de conteúdo realizada nessa segunda etapa da pesquisa se baseou na definição de Laurence Bardin (1977) que aponta essa ferramenta metodológica como

um conjunto de técnicas de análise das comunicações visando obter, por procedimentos, sistemáticos e objetivos (sic) de descrição do conteúdo das mensagens, indicadores (quantitativos ou não) que permitam a inferência de conhecimentos relativos às condições de produção/recepção (variáveis inferidas) destas mensagens. (BARDIN, 1977, p. 42)

A terceira etapa consistiu na realização de entrevistas semiestruturadas com os atores não-estatais que estiveram ativamente ligados ao processo na CIDH e na promulgação da LMP, vislumbrando compreender (i) se esses atores enxergam se houve algum resultado de suas solicitações para além da promulgação da lei; (ii) caso seja apontado algum resultado, de que forma esse resultado é compreendido; (iii) o impacto das atividades da Comissão na interação do ator com o Estado.

A escolha por esse formato de entrevista se deu pelo fato de possibilitar “comparar, contar, medir e ver correlações, pois numa série de entrevistas surgem os mesmos temas, podendo ainda haver algum espaço para improvisar e agregar outros” (BARRAGÁN et al., 2008, p. 145, tradução nossa).

Inicialmente, os atores os quais se pretendeu realizar entrevistas eram: os petionários que levaram o caso de Maria da Penha para a CIDH, isto é, representantes do Centro pela Justiça

e o Direito Internacional (CEJIL) e o Comitê Latino Americano e do Caribe para a Defesa dos Direitos da Mulher (CLADEM); a própria Maria da Penha Fernandes; membras das organizações envolvidas no consórcio do processo de formulação da lei; e, um ou dois representantes de governo que atuavam no âmbito do Ministério dos Direitos Humanos na ocasião dos esforços para promulgação da LMP.

Não obstante, o convite feito à Maria da Penha foi negado sob a justificativa de que ela não atende esse tipo de demanda por serem numerosas e estarem fora de sua disponibilidade. Três mulheres que fizeram parte de organizações participantes do consórcio no processo de formulação da lei e/ou envolvidas no litígio do caso Maria da Penha na CIDH aceitaram o convite para entrevistas, as quais foram realizadas entre julho e agosto de 2022. Em relação aos demais convites, enviados múltiplas vezes e por diferentes meios, não foram obtidas respostas.

A partir, então, da triangulação de fontes, correlação e interpretação dos dados obtidos nessas três etapas, o objetivo foi alcançar resultados que confirmam ou refutam as indagações e questionamentos que orientam o presente trabalho, os quais serão apresentados a seguir.

Diante do contexto delineado e considerando a promulgação da LMP em 2006 como um ponto de virada no comportamento do Estado brasileiro, é pertinente analisar até que ponto SIDH pode ser caracterizado como um “regime eficaz”, conforme definido por Levy *et al.* (1995). Especificamente, esta análise visa avaliar quais foram as mudanças (i) de comportamento e (ii) no padrão de interação entre o Brasil e a CIDH – e, por consequência, com os atores da sociedade civil – na temática de violência contra a mulher em relação aos 15 anos seguintes (2007-2021) a promulgação desta lei.

A questão que guia o presente trabalho é: Como o regime interamericano de DH (isto é, o SIDH) contribuiu para melhorar o padrão de comprometimento do Brasil na temática de violência contra a mulher e garantia e proteção dos direitos das mulheres após a LMP?

A hipótese subjacente a este estudo é que, apesar da falta de conformidade regular do Estado brasileiro com as determinações estabelecidas pelo SIDH, a sua eficácia como regime é significativa devido aos efeitos além do *narrow compliance*, que auxiliam na convergência das expectativas dos atores e resultam em mudanças nos comportamentos e nos padrões de interação entre eles. Isso, por sua vez, contribui para o estabelecimento de mecanismos de proteção dos direitos humanos, especialmente aqueles relacionados à violência contra a mulher e à garantia e proteção dos direitos das mulheres.

Neste contexto, os objetivos gerais deste trabalho são (i) contribuir com os estudos relativos ao aprimoramento e compreensão do sistema de *compliance* no âmbito dos regimes

internacionais de DH, especialmente aqueles relativos ao SIDH e, mais precisamente, à CIDH; e, (ii) compreender de que forma o regime interamericano de DH contribuiu para melhorar o padrão de comprometimento do Brasil na temática de violência contra a mulher e garantia e proteção dos direitos das mulheres após a LMP.

Quanto aos objetivos específicos, busca-se (i) identificar, nos quinze anos seguintes à promulgação da LMP – isto é, entre 2007 e 2017 – as mudanças de comportamento e no padrão de interação entre o Brasil e a CIDH – e, por consequência, com os atores da sociedade civil – na temática de violência contra a mulher.; (ii) interpretar essas mudanças em busca de identificar o impacto do SIDH decorrentes dos *extra-compliance effects* no Estado brasileiro; (iii) avaliar em que medida o SIDH enquanto um regime internacional de DH pode ser considerado um “regime eficaz” conforme conceituado por Levy, Young e Zürn; e, (iv) analisar como um regime internacional de DH pode impactar e contribuir com o desenvolvimento das discussões, políticas públicas, legislação e ações na temática de violência contra a mulher no ambiente interno de um Estado, para além do *narrow compliance*.

Considerando esses objetivos, o trabalho se estrutura a partir dos seguintes capítulos para além da introdução e das considerações finais: (i) Regimes internacionais, Direitos Humanos, *Compliance* e Efetividade: conceitos e teorias para discutir e compreender o impacto do SIDH; (ii) O caso Maria da Penha na CIDH: o caminho entre a mudança de paradigma e a promulgação da lei; e, (iii) O SIDH enquanto um “regime eficaz”: mudanças no comportamento dos atores e nos padrões de interação entre eles no âmbito da temática de violência contra a mulher.

1 REGIMES INTERNACIONAIS, DIREITOS HUMANOS, COMPLIANCE E EFETIVIDADE: CONCEITOS E TEORIAS PARA DISCUTIR E COMPREENDER O IMPACTO DO SIDH

Mapear o campo confluyente entre RI e DI é uma tarefa que teóricos realizam há décadas (SLAUGHTER, 1993; SLAUGHTER *et al.*, 1998; HAFNER-BURTON *et al.*, 2012; WHYTOCK, 2018), sendo “Modern International Relations Theory: A Prospectus for International Lawyers” de Kenneth W. Abbott (1989) uma das obras seminais.

Conforme sugere Abbott (1989), o DI oferece “um imenso reservatório de informações sobre normas e instituições jurídicas, matéria-prima para o crescimento e aplicação da teoria [de RI]” (ABBOTT, 1989, p. 340, tradução nossa), enquanto RI fornece “uma poderosa abordagem analítica” (ABBOTT, 1989, p. 340, tradução nossa). Por conseguinte, a

oportunidade de integrar DI e RI decorre das abordagens analíticas, insights e técnicas provenientes da teoria de RI, que podem ser aplicadas a uma multiplicidade de normas e instituições legais que são o foco do DI.

Nessa perspectiva, o período posterior à 2ª Guerra Mundial é marcado pelo reconhecimento da relevância da cooperação internacional pelos teóricos realistas de RI e pela busca de uma melhor compreensão teórica acerca das regras e instituições internacionais (ABBOTT, 1989): “[u]m corpo de teoria particularmente importante, surgido apenas na década de 1980, concentra-se em ordens normativas chamadas ‘regimes internacionais’” (ABBOTT, 1989, p. 338, tradução nossa). Abbott conceitua o desenvolvimento da teoria dos regimes internacionais e teorias relacionadas à cooperação internacional enquanto “teoria moderna de RI”, sendo “uma oportunidade há muito esperada de reintegrar DI e RI” (ABBOTT, 1989, p. 338, tradução nossa). Nesse sentido, embora as discussões e o conceito de “regimes internacionais” tenham surgido no âmbito do campo de RI, a temática é de grande relevância para a área do DI, permitindo a exploração de caminhos convergentes entre essas duas disciplinas quando se opta por se dedicar a esse tema.

O debate que se estrutura em torno da concepção de “regimes internacionais” é, dessa forma, bastante abrangente. Assim como ocorre com outros temas de RI, seu estudo pormenorizado demanda que sejam navegados, também, caminhos alheios a teoria de RI, mas que fortalecem, constroem e ajudam a solidificar o campo na mesma medida em que também se beneficiam das discussões e conclusões delineadas.

O presente capítulo, diante disso, se utiliza de referências bibliográficas tanto de RI quanto de DI de modo não só a enriquecer a discussão, mas também demonstrar como as áreas dialogam e podem fornecer pontos de reflexão relevantes para ambos os campos. Destarte, em alguns momentos, serão apontados termos e ideias próprios de cada área de forma mais específica. No entanto, busca-se que a distinção entre “isso é RI” e “isso é DI” seja praticamente inexistente, a fim de proporcionar uma percepção clara de como os “regimes internacionais” se configuram como um terreno propício para a exploração de convergências entre essas duas disciplinas.

Além disso, a presente discussão se insere no que Christopher Whytock (2018) denomina enquanto o “sexto estágio emergente” de pesquisa na área confluyente entre DI e RI, marcado pelo foco no direito internacional público, nos tribunais internacionais – sendo o único fator que não se aplica nesse caso – e na incorporação da legislação doméstica e das instituições jurídicas domésticas no estudo das RI, de forma a adotar que o paradigma da “política mundial”

incorpora a lei que rege não apenas às relações internacionais, mas também as relações transnacionais (WHYTOCK, 2018).

Objetivando traçar um panorama acerca das principais questões que permeiam o objeto da presente pesquisa e dialogam com o cenário anteriormente delineado, o capítulo se divide em duas seções: a primeira se intitula “Regimes internacionais e a *issue area* de Direitos Humanos”, enquanto a segunda é denominada “Os conceitos de ‘*compliance*’, ‘eficácia’ e ‘impacto’”.

1.1 REGIMES INTERNACIONAIS E A *ISSUE AREA* DE DIREITOS HUMANOS

Como a definição de “regimes internacionais” não possui um consenso teórico, as fronteiras entre esse conceito e outras categorias utilizadas pelos teóricos de RI dialogam. Não por acaso, ao longo do desenvolvimento teórico da área, diversos termos foram criados para tratar, em resumo, dos mesmos fenômenos aos quais os estudos de “regimes internacionais” se dedicam:

(...) Embora alguns estudiosos tenham retornado à linguagem tradicional de ‘instituição’ (Milner 1993:494) ou preferiram neologismos como ‘coordenação de políticas’ (P. Haas 1992c) ou ‘sistema de governança’ (Young 1994), as questões substantivas que definem a agenda de pesquisa analítica do regime permanecem (...). (HASENCLEVER et al., 1996, p. 177, tradução nossa).

Dessa maneira, os debates teóricos sobre “instituições”, “organizações internacionais” e “governança global” são categorias que corroboram com a concepção de “regimes internacionais” (VALDEVINO, 2016), destacando uma implicação importante que merece atenção:

(...) os termos “regime internacional” e “organização internacional” não são sinônimos nem coextensivos, embora muitos regimes sejam acompanhados por organizações (Young 1989a:25-27). Talvez a diferença mais saliente entre regimes e organizações seja que os regimes – sendo conjuntos de princípios, normas, regras e procedimentos – não possuem a capacidade de agir (Keohane 1988:384, n. 2). (HASENCLEVER et al., 1996, p. 179, tradução nossa).

Os regimes, portanto, são ferramentas utilizadas pelos atores que possuem capacidade de ação. Enquanto, sob essa lógica, “organizações internacionais” (OI), para Mônica Herz e Andrea Ribeiro Hoffman (2004), são a forma mais institucionalizada de realizar cooperação internacional, sendo constituídas por aparatos burocráticos, além de possuírem orçamentos e estarem alojadas em prédios (HERZ; HOFFMANN, 2004), sendo a OEA e a Organização das Nações Unidas (ONU) exemplos relevantes desse conceito.

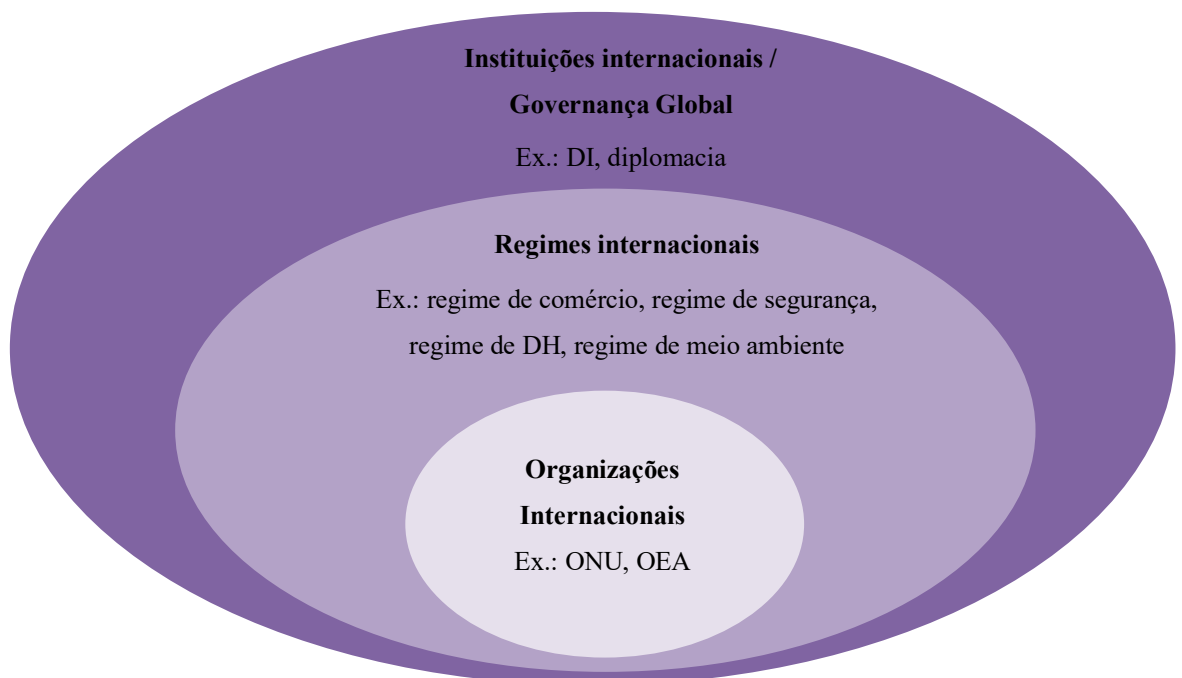
“A rede de organizações internacionais faz parte de um conjunto maior de instituições que garantem uma certa medida de governança global” (HERZ; HOFFMANN, 2004, p. 10),

sendo a “governança global” entendida como um conceito que envolve a cooperação, regras e normas que permitem a resolução de problemas em diversas áreas de convivência no Sistema Internacional (SI). Tal compreensão corrobora com a ideia de Hedley Bull (1977) de que a diplomacia e o DI são exemplos de instituições que facilitam a cooperação internacional, o que demonstra como as “instituições internacionais” se inserem numa categoria mais abrangente que as OI.

Para Levy *et al.* (1995), “[o]s regimes são instituições sociais que influenciam o comportamento dos Estados e de seus subordinados” (LEVY *et al.*, 1995, p. 267, tradução nossa), enquanto Herz e Hoffman (2004) os definem como “arranjos que os Estados constroem para reger as relações entre os mesmos em uma área específica” (HERZ; HOFFMANN, 2004, p. 11). Nessa perspectiva, “regimes” e “instituições” internacionais são categorias conceituais bastante próximas ainda que diferentes entre si. Em contrapartida, nas definições e debates “mais clássicos” acerca dos “regimes internacionais” – que serão expostas nos próximos parágrafos –, via de regra, esse conceito é definido de forma mais ampla e levanta discussões minuciosas sobre cada termo e aspecto utilizados em sua definição.

A relação entre esses conceitos pode ser ilustrada a partir de um diagrama de Venn, conforme a figura a seguir:

Figura 1 – A relação entre os conceitos de OI, “regimes internacionais” e “instituições internacionais” / “governança global”



A figura acima demonstra que os conceitos de OI, “regimes internacionais”, “instituições internacionais” e “governança global”, ainda que possuam cada um suas características e definições próprias, se relacionam diretamente uns com os outros. Sob a lógica do diagrama de Venn em que um elemento “contém” o outro, é possível perceber de forma visual a amplitude de cada conceito delineado acima.

Nesse sentido, para os fins do presente capítulo em que se deseja traçar, inicialmente, um panorama geral dos debates sobre os regimes em RI, ainda que essas diferenças conceituais sejam reconhecidas, “regimes internacionais” e “instituições internacionais” serão, em certos momentos, tratados enquanto dentro da mesma ideia conceitual.

Diante disso, apesar de não haver um consenso teórico a respeito da definição de “regimes internacionais”, foi, a partir da década de 1970, que teóricos neoliberais e neorrealistas passaram a se preocupar com a concepção do termo, bem como com o reflexo dessas novas configurações no SI. Na década de 1980, a discussão sobre “organizações internacionais” perpassou duas outras áreas de pesquisa, isto é, os estudos sobre integração regional e os estudos sobre regimes internacionais (LACERDA, 2013). Assim, a ampliação dos estudos sobre o conceito de “regimes internacionais” está diretamente ligada à evolução do campo de estudo das OI (KRATOCHWILL; RUGGIE, 1986).

A definição pioneira de “regimes internacionais” foi formulada por John Ruggie (1975) em um artigo para a revista “International Organization” em que conceituou regimes como “conjuntos de expectativas mútuas, regras e regulações, planos, energias organizacionais e compromettimentos financeiros que são aceitos por um grupo de Estados” (RUGGIE, 1975, p. 570-571, tradução nossa).

Nessa mesma revista, sete anos mais tarde, Stephen Krasner deu a sua definição de regimes⁸ enquanto “princípios, normas e regras implícitos ou explícitos e procedimentos de tomada de decisões de determinada área das relações internacionais em torno dos quais convergem as expectativas dos atores” (KRASNER, 1982, p. 186, tradução nossa). Essa definição de Krasner influenciou de forma mais direta as discussões posteriores. Segundo Andreas Hasenclever, Peter Mayer e Volker Rittberger (1996), dois aspectos acerca dessa conceituação, que denominam “definição de consenso”,

(...) têm sido particularmente preocupantes para aqueles envolvidos na análise de regime, principalmente porque produzem uma ambiguidade que pode inibir a acumulação de conhecimento a longo prazo. A primeira diz respeito ao significado preciso e à relação entre os quatro componentes do regime. O que distingue os

⁸ Semelhante definição se encontra em Haas (1980) ao considerar que os regimes englobam um conjunto mutuamente coerente de procedimentos, regras e normas.

“princípios”, “normas”, “regras” e “procedimentos” de um regime entre si? O segundo problema, mais fundamental, surge da frase “em torno do qual convergem as expectativas dos atores”. Como podemos saber quando um regime (ou qualquer um de seus componentes) existe em uma determinada área temática? (HASENCLEVER *et al.*, 1996, p. 179-180, tradução nossa).

No que se refere ao primeiro aspecto, dentre as muitas formas de conceituar esses quatro critérios fundamentais para a formação de um regime, isto é, princípios, normas, regras e procedimentos, a conceituação do neorrealista Krasner (1983), em que se baseia Adriana Mesquita Corrêa Bueno (2009), possui grande importância, uma vez que, sendo uma “definição de consenso”, todas as demais lhe são derivadas.

Nessa perspectiva, os princípios são compreendidos como crenças em fatos que definem os objetivos a serem conquistados pelos membros do regime (KRASNER, 1983). Dentro desse conceito, há a diferenciação entre princípios explícitos e implícitos em que os primeiros se caracterizam pela normatização e institucionalização político-jurídica dos princípios, enquanto os segundos são pautados pela institucionalização de comportamentos, o que lhes confere um viés sociológico. Nesse sentido, os princípios implícitos precedem a formulação dos explícitos, pois os primeiros estão enraizados nas sociedades. A partir da disseminação de tais princípios, ocorre a transformação destes em um hábito, o que possibilita a institucionalização dos mesmos (BUENO, 2009):

A função básica das instituições é regular as ações que ocorrem dentro de determinado grupo social; segundo Berger e Luckmann, “as instituições, também, pelo simples fato de existirem, controlam a conduta humana estabelecendo padrões previamente definidos de conduta, que a canalizam em uma direção” (Berger; Luckmann, 1999: 80). (BUENO, p. 3, 2009).

Os demais conceitos podem ser definidos, de forma sucinta, como: as normas enquanto padrões de comportamentos delineados em termos de direitos e obrigações, de modo a conferir legitimidade ou ilegitimidade à ação dos membros; as regras, como prescrições ou proibições específicas para a ação, podendo ser mais facilmente alteradas, se comparadas aos conceitos anteriores; e, por fim, os procedimentos são entendidos enquanto práticas predominantes para realização da escolha coletiva, implementação de princípios e alteração de regras (KRASNER, 1983).

No que tange ao segundo aspecto levantado por Hasenclever *et al.* (1996), assim como qualquer outro debate teórico no campo de RI, essa questão pode ser respondida de formas diferentes dependendo da abordagem teórica escolhida. Assim sendo, conforme delineado anteriormente, a definição conceitual de “regimes internacionais” remonta ao contexto do debate entre o neorrealismo e o neoliberalismo, tendo ambas a mesma orientação metateórica,

isto é, o racionalismo. O construtivismo social surge, entretanto, como um questionamento a ambas, tendo o cognitivismo como base metateórica (BUENO, 2009). Conseqüentemente, essas três teorias possuem, ainda que as questões sejam as mesmas, interpretações e conclusões diferentes.

Para os neorrealistas, os Estados são os principais atores na política mundial e têm seu comportamento moldado pela percepção de seus próprios interesses, de forma que as variáveis causais básicas que levam à criação dos regimes são o poder e o interesse (VALDEVINO, 2016) e as relações de poder entre os atores afetam as perspectivas da eficácia dos regimes estabelecidos em determinada área temática (ou *issue area*), especialmente em relação à distribuição dos benefícios da cooperação (HASENCLEVER *et al.*, 2004). As capacidades relativas dos Estados e o equilíbrio de poder entre eles são primordiais a fim de que os mesmos assegurem maiores ganhos nos possíveis processos de cooperação (VALDEVINO, 2016).

Os regimes, portanto, surgem apenas em condições restritas caracterizadas pela falha na tomada de decisão individual dos Estados em assegurar os resultados desejados (KRASNER, 1982). Nessa conjuntura, as instituições são formas sociais que refletem a distribuição de poder e importam à medida em que facilitam o equilíbrio de poder, “pois, se com o elemento de poder a cooperação é difícil de se estabelecer, no entanto, sem o equilíbrio de poder, a cooperação se torna impossível” (HASENCLEVER *et al.*, 2004, p. 57, tradução nossa).

Na teoria institucionalista neoliberal ou teoria de regimes com base em interesses dos atores (*interest-based*), os Estados são maximizadores de utilidade na concepção de seus interesses e os regimes são uma via para facilitar a cooperação internacional, pois (i) permitem que os atores racionais identifiquem interesses comuns; (ii) contribuem para o processo de cooperação ao aumentarem a transparência das relações; e, (iii) reduzem as incertezas, os custos das transações legítimas e o medo da trapaça nos processos de cooperação.

Numa visão holística, a demanda por regimes busca maximizar duas variáveis: a ausência de um governo supranacional e a incerteza quanto às expectativas dos atores. Não por acaso, uma das principais funções dos regimes internacionais é o de facilitar a realização de acordos mutuamente benéficos entre os atores (KEOHANE; NYE, 1989). Logo, os regimes não substituem os processos de negociação, atuando apenas como um facilitador desses processos (KEOHANE; NYE, 1984). Nesse sentido, “[m]odelos da teoria dos jogos (*game-theoretic models*) têm sido aplicados para caracterizar os interesses que estão inseridos nos diferentes tipos de regimes e o quanto afetam a probabilidade de um regime ser criado, transformado ou extinto” (VALDEVINO, 2016, p. 63).

Para os construtivistas, a compreensão da política internacional se baseia nas estruturas normativas e materiais na formação das identidades dos atores políticos e na relação mútua entre agentes e estruturas. Nessa perspectiva, o conceito de “estrutura” corresponde à interação entre agentes, ideias e práticas – ou intersubjetividade – que é construída socialmente e a “identidade” é constituída de acordo com os interesses dos atores.

O poder, na visão do construtivista Alexander Wendt (1992), é um elemento importante, mas não é a única variável que molda o comportamento e as ações dos atores, sendo a política de poder uma resultante da estrutura social e internacional. Assim, as expectativas mútuas e convergentes e as crenças compartilhadas dos atores são também compreendidas enquanto critérios formadores dos regimes internacionais, de maneira que a essência ontológica dos regimes é a intersubjetividade.

A abordagem teórica construtivista no estudo dos regimes internacionais enfatiza o papel das normas, ideias e conhecimentos como variáveis explicativas do comportamento dos agentes na política internacional, demonstrando que as propriedades fundamentais dos agentes (estatais) e das estruturas do sistema permitem visualizar agentes e estruturas como entidades “mutuamente constituídas” (VALDEVINO, 2016).

Para Wendt (1992), a percepção da “anarquia”, aplicada ao estudo de regimes, pode ser interpretada como: a anarquia é o que os Estados fazem dela à medida que eles formam a estrutura normativa das instituições, isto é, os regimes são formados a partir dos agentes (autoridades políticas) que fazem uso do poder político com um propósito social que legitima o comportamento internacional institucionalizado (BUENO, 2009). Não por acaso, o conhecimento é apontado enquanto uma variável central, visto que desempenha um importante papel para a formação de regimes internacionais por meio do ordenamento dos objetivos e da busca por estratégias apropriadas (BUENO, 2009), de modo que os regimes diferem de outros processos por meio do elemento normativo à medida que os atores reproduzem as estruturas normativas e interferem sobre elas de acordo com suas práticas (VALDEVINO, 2016).

Os processos de formação ou mudança de regime permitem que novos conhecimentos influenciem na cooperação, baseada em regras, normas e procedimentos institucionais entre os Estados na relação agente-estrutura (HASENCLEVER *et al.*, 2004), ao mesmo tempo que auxiliam no aprofundamento do conhecimento, o que faz “conhecimento” e “regimes internacionais” inter-relacionados (VALDEVINO, 2016).

Os “regimes internacionais”, portanto, governam as interações dos atores em áreas temáticas específicas e podem variar em relação ao número e tipo de atores envolvidos, bem

como ao tipo e escopo das questões cobertas (ou a estrutura do problema). Ademais, há também a participação de atores não-estatais, tais como as ONGs, e comunidades epistêmicas, ao menos, no estágio de implementação de regras, pois é entendido que esses atores melhoram a “eficácia” dos regimes, de maneira que, numa perspectiva construtivista, a aprendizagem será afetada positivamente por acordos que incluem atores não-estatais (LEVY *et al.*, 1995).

Conforme observado, nenhuma dessas três teorias do campo de RI nega os impactos dos regimes internacionais, mas suas interpretações acerca desse fenômeno no SI variam consideravelmente, especialmente dependendo da *issue area* em que determinado regime se insere. Inclusive, a ideia de *issue area* é apontada por Levy *et al.* (1995) enquanto uma compreensão convergente dentro da própria definição de consenso, uma vez que se “caracteriza os regimes como específicos de uma área temática, em contraste com a estrutura institucional mais ampla ou mais profunda da sociedade internacional como um todo” (LEVY *et al.*, 1995, p. 270, tradução nossa).

O termo “*Issue area*” refere-se à esfera, área, objeto ou tema abrangido pelo regime internacional. Dessa forma, existem regimes internacionais que versam sobre as mais diversas temáticas, tais como segurança, comércio, meio ambiente, DH, entre outras. Uma *issue area* pode ser subdividida. À título de exemplo, no caso da temática abordada no presente trabalho, isto é, a *issue area* de DH:

Mesmo quando os princípios não variam e as normas são em alguns casos similares, podemos falar da existência de distintos regimes de direitos humanos na prática. Os instrumentos internacionais que contêm as normas de direitos humanos são numerosos e muito diferentes, bem como os órgãos existentes para a tomada de decisões e a implementação. É possível e de fato necessário agrupar as distintas normas e órgãos de tomada de decisões e implementação, de acordo com algum critério de particularidade ou afinidade. Por exemplo, alguns conjuntos de normas e órgãos relacionam-se de maneira explícita com categorias amplas, mas particulares, de direitos (como os direitos civis e políticos, de um lado, ou os econômicos, sociais e culturais, de outro), ou com direitos específicos (como a proibição da tortura ou do desaparecimento forçado). Outros conjuntos de normas e órgãos podem ser agrupados em torno dos grupos específicos de sujeitos que procuram proteger (como as mulheres, as crianças, os trabalhadores migratórios ou as pessoas com deficiências). (MUÑOZ, 2017, p. 174).

Ademais, fatores como a importância, o escopo, o impacto e a possibilidade de aprofundamento da cooperação no âmbito dos regimes internacionais refletem como cada teoria pode ou não ser utilizada nas discussões de determinada *issue area*. Por exemplo,

[a] perspectiva da irrelevância dos direitos humanos é encontrada na teoria realista, na qual autores como Carr (2001) e Morgenthau (2003) consideram que a humanidade é uma abstração, por isso a busca do reconhecimento dos interesses ou dos direitos da humanidade é visto como uma luta dispensável. Na perspectiva realista é incompreensível que os atores busquem interesses universais, pois segundo eles, os atores buscam legitimar seus próprios interesses (REIS, 2006, p. 34). Deste modo, não há espaço na teoria realista para abordar os interesses da humanidade, nem inserir a

issue area dos direitos humanos como uma preocupação fundamental dos atores. (VALDEVINO, 2016, p. 65).

Diante disso, para os fins da presente pesquisa, a base teórica escolhida será o construtivismo. A escolha por essa abordagem se justifica pela própria área do regime em questão, isto é, os DH. Diferentemente das demais teorias de RI – nesse caso, o institucionalismo neoliberal e o neorealismo – que enfocam fatores materiais, o construtivismo observa o impacto das ideias no SI e “embora o poder não seja irrelevante, o construtivismo enfatiza como as ideias e identidades são criadas, como evoluem e como moldam a forma como os Estados compreendem e respondem à sua situação” (WALT, 1998, p. 41, tradução nossa).

A definição de “regimes internacionais” utilizada será a de Marc A. Levy, Oran R. Young e Michael Zürn (1995) que compreendem os regimes internacionais como “instituições sociais que consistem em princípios, normas, regras, procedimentos e programas acordados que governam as interações dos atores em áreas temáticas específicas” (LEVY *et al.*, 1995, p. 274, tradução nossa).

Três desses componentes são detalhados de forma pormenorizada: “princípios” são definidos como “orientações de metas e crenças causais lançadas no nível das arenas políticas gerais, como economia, segurança ou meio ambiente” (LEVY *et al.*, 1995, p. 273, tradução nossa); as normas, por sua vez, enquanto práticas predominantes para realização da escolha coletiva, implementação de princípios e alteração de regras (KRASNER, 1983), são “direitos e obrigações gerais que operam principalmente no nível das áreas problemáticas” (LEVY *et al.*, 1995, p. 273, tradução nossa); por fim, as regras são os mais concretos dos componentes, sendo “frequentemente declarados explicitamente nos acordos formais nos quais os regimes são comumente baseados e facilitam as avaliações de implementação e conformidade” (LEVY *et al.*, 1995, p. 273, tradução nossa). As definições de “procedimentos” e “programas” não são detalhadas explicitamente, mas fica implícito que se tratam de ideias próximas às de Krasner – expostas anteriormente –, isto é, práticas predominantes para realização da escolha coletiva, implementação de princípios e alteração de regras (KRASNER, 1983).

Ainda segundo Levy *et al.* (1995), o processo de criação de regimes internacionais não ocorre no vácuo. Na verdade, esse processo se desdobra em um ambiente no qual uma série de outras questões podem interferir para promover ou impedir sua criação e desenvolvimento.

Os regimes dão origem a práticas sociais reconhecidas na sociedade internacional e “são distintos das organizações internacionais que são entidades materiais, da estrutura mais ampla da sociedade internacional que consiste em abranger princípios de conduta válidos em toda as áreas temáticas, e da ordem mundial que engloba a soma de todas os acordos operacionais a

nível internacional” (LEVY *et al.*, 1995, p. 274, tradução nossa). Devido a isso, os regimes internacionais podem ou não incluir convenções.

Assim sendo, o SIDH é entendido enquanto um regime internacional de DH, constituído por: a organização internacional em que se inscreve (OEA); os principais instrumentos internacionais em vigor⁹ e os principais órgãos de tomada de decisões e implementação (CIDH e Corte IDH) (MUÑOZ, 2017).

1.2 OS CONCEITOS DE “COMPLIANCE”, “EFICÁCIA” E “IMPACTO”

O debate acerca dos “regimes internacionais” chegou em um determinado grau de maturidade em que é necessário demonstrar como eles são importantes e quais são suas consequências (LEVY *et al.*, 1995). Ainda que muitas sejam as formas de avaliar essas questões, escolher utilizar a ideia de “eficácia” nessa análise é bastante pertinente, uma vez que destaca as “consequências de as instituições internacionais terem a conexão mais direta com os resultados considerados desejáveis pelos atores que as criaram” (LEVY *et al.*, 1995, p. 291, tradução nossa), sendo o ponto de partida dessa discussão:

[c]omo exatamente as instituições internacionais operam para ajudar a sociedade a gerenciar os problemas internacionais? Quanto da variação na solução de problemas em nível internacional podemos razoavelmente atribuir à operação de arranjos institucionais em contraste com outras forças em ação na sociedade internacional? (LEVY *et al.*, 1995, p. 290, tradução nossa).

Numa visão holística, “a eficácia tem a ver com as contribuições que as instituições dão para resolver os problemas que motivam os atores a criá-los” (LEVY *et al.*, 1995, p. 291, tradução nossa). Entretanto, numa investigação minuciosa, esse conceito é construído de maneira díspar por cada teórico, de modo que as “diferenças reside[m] no fato de que cada significado requer que os analistas façam uma combinação diferente de julgamentos normativos, científicos e históricos difíceis” (LEVY *et al.*, 1995, p. 291, tradução nossa).

Levy *et al.* (1995) definem “eficácia” sob duas vertentes: a legal e a orientada para políticas. No caso da primeira, o conceito é dado como o grau em que os conflitos se tornam

⁹ Carta da OEA (1948); Declaração Americana de Direitos e Deveres do Homem (1948); Convenção Americana sobre Direitos Humanos (1969); Convenção Interamericana para Prevenir e Punir a Tortura (1985); Protocolo Adicional à Convenção Americana em Matéria de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais – Protocolo de “San Salvador” (1988); Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher – Convenção de “Belém do Pará” (1994); Convenção Interamericana sobre Desaparecimento Forçado de Pessoas (1994); Convenção Interamericana para a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Pessoas Portadoras de Deficiência (1999); Declaração de Princípios sobre Liberdade de Expressão (2000); Carta Democrática Interamericana (2001); Princípios e Boas Práticas sobre a Proteção das Pessoas Privadas de Liberdade nas Américas (2008); Convenção Interamericana contra o Racismo, a Discriminação Racial e Formas Correlatas de Intolerância (2013); Convenção Interamericana contra Toda Forma de Discriminação e Intolerância (2013).

regulados pelo estado de direito – o que é comumente refletido nas obrigações contratuais –, e na medida em que as obrigações contratuais são cumpridas, isto é, as disposições substantivas são implementadas, as regras são cumpridas, as políticas são adotadas, etc. Ainda que essa visão forneça uma abordagem mais direta para a medição, ela ignora as consequências não contratuais dos regimes. No caso da segunda, o foco é voltado para o comportamento e a mudança comportamental, concentrando-se em objetivos bem definidos e questionando quais ajustes de política serão eficazes para atingi-los, ainda que não forneça uma base para generalizar sobre a importância causal geral das instituições no tratamento de problemas internacionais.

Embora haja variações nas categorias dos fatores enfatizados na análise da eficácia dos regimes internacionais, Levy *et al.* (1995) apontam que todas as definições de “eficácia” implicam em alguma conexão causal entre a instituição e as mudanças comportamentais relevantes:

Como Jorgen Wettestad e Steinar Andresen (1991) apontaram, a medida real da eficácia de um regime envolve uma comparação com o que teria acontecido se o regime nunca tivesse existido. Isso requer uma demonstração das ligações causais entre o funcionamento da instituição e o comportamento dos atores relevantes. Um regime que se sai mal em termos de comparações simples de antes e depois pode parecer mais bem-sucedido quando as ligações causais e contrafactuais são levadas em consideração. (LEVY *et al.*, 1995, p. 293, tradução nossa).

Nessa perspectiva, é crucial selecionar uma definição adequada de “eficácia” para o presente estudo. A definição utilizada neste trabalho segue o conceito apresentado por Engstrom (2019):

(...) capacidade das instituições de gerar políticas específicas e até que ponto estas são implementadas por meio da aprovação de legislação, criação ou reforma de instituições domésticas que se mostrem eficazes para atingir os objetivos institucionais. (ENGSTROM, 2019, p. 5, tradução nossa).

À essa definição, é somada a perspectiva de que, numa análise consoante a um regime internacional de DH, é necessário que a avaliação de “eficácia” considere a capacidade de atuação das instituições de DH internacionais de aumentar o nível das condições de DH e diminuir a possibilidade de repetição de abusos, oferecendo um recurso satisfatório às vítimas (ENGSTROM, 2017).

Nas avaliações de “eficácia”, o conceito de “conformidade” é comumente considerado, ainda que com ressalvas:

Avaliar a conformidade pode, então, lançar alguma luz sobre a eficácia das instituições internacionais de direitos humanos, mas não pode contar toda a história e, muito possivelmente, um foco exclusivo na conformidade corre o risco de ser enganador. (ENGSTROM, 2019, p. 5, tradução nossa).

Engstrom (2019), dessa forma, relaciona duas ideias distintas: (i) a de “eficácia”, e (ii) a de “conformidade”, ou “*compliance*”, ou ainda “observância”. “*Compliance*” se refere ao termo, em língua inglesa, que corresponde à ideia de “observância” ou “conformidade” definida como o cumprimento ou “implementação de decisões – decisões, recomendações – proferidas por instituições de direitos humanos internacionais” (ENGSTROM, 2017, p. 1255).

A compreensão desses termos em conjunto demonstra que o primeiro pode ser necessário para o segundo, mas não suficiente:

(...) as normas internacionais incorporadas em instituições de direitos humanos podem ser eficazes, mesmo que o cumprimento seja baixo, pois “altos níveis de observância podem indicar padrões baixos, prontamente atendidos e ineficazes” e instituições com “descumprimento significativo ainda podem ser eficazes se eles induzirem mudanças de comportamento” (Raustiala e Slaughter 2002: 539). (ENGSTROM, 2017, p. 1256).

Sob essa lógica, o que faz “um foco exclusivo nos riscos de conformidade serem enganosos” (ENGSTROM, 2019, p. 5, tradução nossa) é o fato de que essa avaliação considera apenas o “*narrow compliance*” em que se busca garantir a implementação estrita da norma em casos específicos, não sendo contabilizados nessa equação, também, os chamados “*extra-compliance effects*” relativos à busca por gerar mudanças domésticas mais gerais decorrentes da implementação de decisões proferidas por instituições de DH internacionais.

A análise desses aspectos demonstra como o “estudo das consequências mais amplas do regime” (LEVY *et al.*, 1995, p. 308, tradução nossa), em que se vincula às ideias de “eficácia” e “*extra-compliance effects*”, é uma tarefa importante e, ao mesmo tempo, especialmente difícil:

Isso significa que o estudo de efeitos mais amplos sempre conterà um elemento de especulação. Em um nível muito geral, entretanto, podemos diferenciar as consequências mais amplas do regime com base no fato de elas afetarem os Estados e as relações interestatais ou a sociedade internacional e as relações transnacionais. Em cada nível, é útil perguntar se consequências mais amplas afetam as capacidades, interesses, questões cognitivas ou princípios constitutivos dos atores. (LEVY *et al.*, 1995, p. 308-309, tradução nossa).

Dessa preocupação acerca das consequências mais amplas afetarem as capacidades, interesses, questões cognitivas ou princípios constitutivos dos atores, tem-se o ponto de partida para o que esses mesmos autores conceituam enquanto “regime eficaz”: “(...) os regimes eficazes causam mudanças no comportamento dos atores e nos padrões de interação entre eles de forma que contribuem para o manejo dos problemas que enfocam” (LEVY *et al.*, 1995, p. 292, tradução nossa). Essa ideia enfatiza a definição política de “eficácia” exposta anteriormente, uma vez que

[a] principal força dessa abordagem é sua conexão firme com o mundo real por meio de sua ênfase no comportamento observável. Por outro lado, entre suas desvantagens, há uma tendência a perder de vista os objetivos para os quais os regimes são

estabelecidos e a negligenciar preocupações políticas. (LEVY *et al.*, 1995, p. 292, tradução nossa).

Nesse sentido, a classificação e análise de um regime enquanto um “regime eficaz”, especialmente na *issue area* de DH, abre margem para uma compreensão mais ampla do que o simples “cumprimento” (isto é, “*compliance*”) das recomendações, incluindo efeitos indiretos como, por exemplo, mudança ideacional e empoderamento de atores locais (ENGSTROM, 2019). Não obstante, os sistemas sociais onde se observam esses efeitos são tipicamente complicados e sujeitos a flutuações complexas, sendo difícil, na melhor das circunstâncias, atribuir as mudanças observadas ao funcionamento de regras internacionais específicas (LEVY *et al.*, 1995). Além disso, essa dificuldade é agravada pelo fato de que a maioria das questões que justificam a criação de um regime internacional também leva os atores a buscar soluções por uma variedade de meios, incluindo alguns que não envolvem o regime diretamente (LEVY *et al.*, 1995).

Apesar da atestada dificuldade de análise e avaliação, reitera-se a importância de que, ainda assim, elas sejam realizadas. Especificamente no que tange ao regime interamericano de DH, é inserido nesse panorama, uma

(...) dimensão do impacto do SIDH não registrada pelo modelo de observância das normas [que] concerne à sua crescente inserção em debates políticos, legislativos e judiciais domésticos na região. A internalização dos mecanismos e normas do SIDH nos sistemas políticos e jurídicos domésticos tem alterado significativamente o caráter de implementação dos direitos humanos. O SIDH não está mais essencialmente interessado em denunciar e divulgar (“*naming and shaming*”) regimes militares repressivos. Ele procura antes dedicar-se a regimes democráticos através de um processo quase judicial que admite, pelo menos parcialmente, instituições estatais responsáveis. (ENGSTROM, 2017, p. 1258-1259).

O conceito de “impacto”, dessa forma, se relaciona com uma compreensão mais ampla acerca dos regimes internacionais de DH que se vincula às ideias de “efeitos indiretos da eficácia” e “*extra-compliance effects*”.

Andrew P. Cortell e James W. Davis (2000) discutem a ideia de “impacto” a partir do conceito em língua inglesa “*saliency*” que, em tradução livre para o português, seria “proeminência”. Os autores compreendem que “[a]s regras e normas internacionais têm efeitos importantes por meio de processos políticos domésticos” (CORTELL; DAVIS, 2000, p. 68, tradução nossa), ou seja, há um impacto – nos termos deles, uma “proeminência” – doméstico das normas internacionais. Entretanto,

[n]em todas as regras e normas internacionais repercutirão nos debates domésticos. Em vez disso, a proeminência requer um conjunto durável de atitudes em relação à legitimidade da norma na arena nacional, de modo que a norma seja presumivelmente “aceita como um guia de conduta e uma base para a crítica, incluindo a autocrítica”. Normas proeminentes dão origem a sentimentos de obrigação por parte dos atores

sociais e, quando violadas, geram arrependimento ou um sentimento de que o desvio ou violação requer justificativa.

Quando uma norma é proeminente em um determinado discurso social, sua invocação por atores relevantes legitima um determinado comportamento ou ação, criando uma obrigação *prima facie* e, assim, questionando ou deslegitimando escolhas alternativas. Em disputas políticas, reivindicações baseadas em normas proeminentes mudam e aumentam o ônus da justificativa necessária para superar a posição do reclamante em favor de opções concorrentes. (CORTELL; DAVIS, 2000, p. 69, tradução nossa).

Cortell e Davis (2000) apontam que na literatura sobre normas internacionais existem múltiplas dificuldades conceituais em medir as variações no impacto doméstico das normas internacionais. Eles destacam a forma utilizada pelos institucionalistas das escolas racionalista e construtivista, cujo argumento se baseia na ideia que a força de uma norma se dá em função de seu nível de “institucionalização”, isto é, a incorporação dos princípios da norma nos sistemas constitucional, regulatório ou judicial do Estado. Isso significa que o conceito de “impacto” está precisamente ligado a como e quando as normas internacionais incorporadas internamente influenciam as crenças dos atores e, assim, afetam os seus comportamentos. Ainda sob essa perspectiva, uma medição mais precisa – embora menos parcimoniosa – da relevância doméstica de uma norma internacional específica envolveria uma investigação tripla de mudanças no discurso, nas instituições e nas políticas (CORTELL; DAVIS, 2000).

Consoante a esse panorama teórico, o caso 12.051 – Maria da Penha Maia Fernandes no âmbito da CIDH enquanto órgão do regime interamericano de DH e a promulgação da LMP serão os objetos de análise do capítulo seguinte.

2 O CASO MARIA DA PENHA NA CIDH: O CAMINHO ENTRE A MUDANÇA DE PARADIGMA E A PROMULGAÇÃO DA LEI

A CIDH é um órgão autônomo da OEA que objetiva promover a observância, a defesa e a promoção dos DH nas Américas, além de servir como órgão consultivo da OEA sobre a matéria. Uma de suas principais atribuições é o recebimento das denúncias individuais de violações de DH garantidos na Declaração Americana, na CADH e em outros tratados interamericanos de DH.

Foi através, portanto, desse mecanismo de recebimento de denúncias individuais que o caso da brasileira Maria da Penha Fernandes (caso 12.051) chegou ao órgão em 20 de agosto de 1998 através de uma petição individual apresentada pela mesma juntamente com as organizações CEJIL e CLADEM.

A denúncia alega a tolerância do Estado brasileiro para com a violência cometida por Marco Antônio Heredia Viveiros, ex-marido de Penha, durante os anos de convivência matrimonial. Em decorrência dessas agressões, Penha sofre de paraplegia irreversível e outras enfermidades. Nesse sentido, é alegada a tolerância do Estado, por não haver efetivamente tomado por mais de 15 anos as medidas necessárias para processar e punir o agressor, apesar das denúncias efetuadas (COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, 2001a). Através do Relatório nº 54/01, a CIDH fez uma série de recomendações a serem cumpridas pelo Brasil a respeito do caso.

Anos mais tarde, em 2006, o país promulgou a lei 11.340/06 ou lei Maria da Penha cujo objetivo primordial é estipular uma punição apropriada e coibir atos de violência contra a mulher.

Diante disso, com a finalidade de analisar os aspectos relativos à trajetória do caso Maria da Penha na CIDH até a promulgação da lei interna de mesmo nome, o presente capítulo é dividido em quatro seções. A primeira delas objetiva traçar um panorama acerca das atribuições da CIDH a partir de uma perspectiva histórica e de desenvolvimento institucional-normativo. A segunda seção é dedicada a abordar minuciosamente a atribuição da CIDH de receber as denúncias individuais. A terceira seção delinea o cenário global, regional e local dos DH das mulheres no período anterior ao caso e à LMP. Por fim, a quarta seção expõe e reflete acerca da trajetória do caso Maria da Penha desde o recebimento da petição individual pela CIDH até a promulgação de uma lei interna brasileira que leva seu nome.

2.1 AS ATRIBUIÇÕES DA CIDH

A ambição relativa à existência de uma comissão para lidar com temas de DH no âmbito da OEA estava presente desde 1945 quando se iniciaram as negociações acerca da Carta da OEA, somente adotada em 30 de abril de 1948 em Bogotá durante a IX Conferência Internacional Americana. O documento previa a criação de uma Comissão Interamericana dos Direitos do Homem no papel de um órgão consultivo da OEA sobre a matéria¹⁰.

Não obstante, apenas em 1959, em função da adoção da Resolução de Santiago, o funcionamento de uma comissão nesta matéria na OEA foi materializado. Nessa ocasião, a CIDH possuía um papel diverso e menos abrangente que o atual, tendo em vista que sequer

¹⁰ Conforme mencionado na introdução do presente trabalho, não por acaso, foi durante esta ocasião também que o Sistema Interamericano de Proteção aos Direitos Humanos tem seu marco inicial, a partir da aprovação da Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem pela Resolução XXX.

havia previsão regimental para o recebimento de petições individuais, tendo sua função resumida a resguardar a promoção dos DH nas Américas.

A partir de 1965, com a edição da Resolução do Rio de Janeiro, a Comissão passou a receber petições individuais. Entretanto, apenas após a entrada em vigor do Pacto de San José e do Protocolo de Buenos Aires, reformulou-se, de fato, seu papel, obtendo as feições que detém atualmente e assumindo uma função de extrema relevância na promoção e defesa dos DH na região.

Na forma que dispõe a CADH, a Comissão é um órgão autônomo da OEA, que possui como função principal promover a observância, a defesa e a promoção dos DH nas Américas e servir como órgão consultivo da OEA sobre a matéria.

Segundo Héctor Fix-Zamudio (1999), baseado na análise de César Sepúlveda – presidente da CIDH entre 1980 e 1985 –, o órgão possui um papel (a) conciliador, intermediando um governo e grupos sociais que vejam violados os direitos de seus membros; (b) assessor, a partir do aconselhamento dos governos a adotar medidas adequadas para promover os DH; (c) crítico, no sentido de informar sobre a situação dos DH em um Estado-membro da OEA, após ter conhecimento dos argumentos e das observações do governo interessado, quando persistirem estas violações; (d) legitimador, quando um suposto governo, em decorrência do resultado do informe da Comissão acerca de uma visita ou de um exame, decide reparar as falhas de seus processos internos e sanar as violações; (e) promotor, no ofício de efetuar estudos sobre temas de DH, a fim de promover seu respeito; e, por fim, (f) protetor, pois, além das atividades anteriores, intervém em casos urgentes para solicitar ao Governo, contra o qual se tenha apresentado uma queixa, que suspenda sua ação e informe sobre os atos praticados.

Numa perspectiva normativa, de acordo com o art. 41 da Convenção Americana, a Comissão pode apresentar aos governos dos Estados-membros recomendações de medidas progressivas em prol dos DH nos termos da constituição e de leis e de medidas adequadas para a promoção do respeito desses direitos. Detém ainda, entre suas incumbências, o poder de realizar visitas *in loco*, quando determinar que um de seus membros faça pessoalmente uma verificação de condições a ela relatadas, ou ainda, para fazer uma missão de verificação geral.

A CIDH é também responsável por produzir relatórios a respeito da situação dos DH que podem tanto ser temáticos, focalizando um tema específico, quanto geográficos, no qual trata da situação dos DH num único país. Deve, ainda, produzir relatórios anuais sobre a

situação dos DH, periodicamente submetidos à Assembleia da OEA, informando, dentre outras coisas, o descumprimento de suas decisões por Estados-partes¹¹.

Baseado no art. 25 do Regimento Interno da Comissão e no artigo 63.2 da Convenção Americana, a CIDH está autorizada a solicitar aos Estados a adoção de medidas cautelares, por iniciativa própria ou a requerimento das partes interessadas. Nesse sentido, dado que essa atribuição está não só prevista em seu regimento, mas também na CADH, caso o Estado não cumpra as medidas determinadas, isto se transforma em violação adicional da Convenção, devido ao seu caráter convencional (GORENSTEIN, 2002).¹²

Não obstante, a atribuição primordial da Comissão, que será detalhada na seção seguinte, é receber as denúncias individuais de violações perpetradas por Estados-membros da OEA.

2.2 AS DENÚNCIAS INDIVIDUAIS NO ÂMBITO DA CIDH

O recebimento pela CIDH das denúncias individuais de violações de DH perpetradas por Estados-membros da OEA pode se dar através de petições individuais ou comunicações interestatais, sendo as partes nelas envolvidas o que as distingue¹³. Ademais, cabe salientar que o Estado, ao se tornar parte da CADH, aceita *ipso facto* a competência da Comissão para examinar tais denúncias, não sendo necessário elaborar declaração expressa e específica para tal fim.

A competência da Comissão Interamericana alcança tanto os Estados-partes da Convenção Americana quanto aqueles que são membros da OEA. A CIDH recebe e analisa, portanto, as denúncias em que se alegam violações à CADH, para os Estados que a ratificaram. No caso dos Estados-membros da OEA que ainda não o fizeram, pode-se alegar a violação dos direitos que constam na Declaração Americana e de um direito protegido em outro tratado de

¹¹ O intuito é gerar constrangimento ao Estado violador, em uma estratégia conhecida como “*naming and shaming*”, possibilitando manobras diplomáticas para que o Estado passe a cumprir a determinação em questão. Dentre as responsabilidades da Assembleia Geral, ainda que esse recurso não tenha ainda sido utilizado, há possibilidade de se emitir Resolução – e como tal, não vinculante –, recomendando aos demais Estados-partes da OEA que imponham sanções econômicas ao Estado violador até que a decisão do órgão do SIDH em questão seja implementada (KRSTICEVIC *apud* BERNARDES, 2011).

¹² Sendo, dessa forma, da alçada da Comissão requerer *ex officio* tais medidas nos casos que ainda estejam sob análise da Corte ou nem mesmo tenham chegado ao Tribunal, desde que o Estado envolvido tenha reconhecido a competência do órgão jurídico.

¹³ A legitimidade ativa dos denunciadores numa petição é ampla, conforme consta no art. 44 da Convenção Americana, podendo qualquer pessoa, grupo de pessoas ou ainda entidades não governamentais legalmente constituídas levar um caso à Comissão. Outrossim, não é necessária vinculação específica à violação ou ser vítima para levar uma denúncia ao órgão. Em relação às comunicações, elas podem ser interpostas por um Estado-membro alegando que outro Estado-membro violou direitos previstos na Convenção.

DH do SIDH ratificado pelo Estado em questão no contexto das condições aplicáveis. Além disso, para os Estados que não aceitaram a cláusula de jurisdição obrigatória da Corte Interamericana, a Comissão é o único órgão de solução de litígios do sistema e deriva sua competência da Carta da OEA e do Estatuto da Comissão, além da Convenção Americana (para os Estados que a ratificaram).

Cabe pontuar que o acesso à CIDH é desigual, uma vez que nem todos os Estados da região ratificaram a CADH, como, por exemplo, os Estados Unidos da América, o Canadá e diversos países do Caribe (Antígua e Barbuda, Dominica, Saint Kitts e Nevis, São Vicente e Granadinas, entre outros).¹⁴ Assim, ainda que a CIDH tenha competência em relação a esses Estados enquanto membros da OEA, a não ratificação da CADH reduz o campo de ação do órgão.

Em relação às comunicações interestatais, conforme elucida o art. 45 da Convenção Americana, a previsão de um sistema desse instrumento é estabelecida sob a forma de cláusula facultativa, isto é, os Estados-partes podem declarar que reconhecem a competência da Comissão para receber e examinar comunicações em que um alegue que outro tenha cometido violação a direito previsto na CADH. Pontua-se também que os requisitos de admissibilidade das comunicações interestatais são os mesmos das comunicações individuais.

Para a adoção desse mecanismo, é necessário que ambos os Estados tenham feito declaração expressa reconhecendo a competência da Comissão para tanto. Essas declarações podem ser feitas por tempo indeterminado ou determinado para casos específicos.

A Convenção Americana inverte o padrão tradicional, utilizado pela Convenção Europeia por exemplo, em que o direito de petição individual é opcional e o procedimento da comunicação interestatal é obrigatório. Os elaboradores da Convenção Americana aparentemente assumem que as comunicações interestatais podem ser usadas por certos Estados para objetivos políticos e propósitos intervencionistas e que este risco existe em menor extensão relativamente às comunicações privadas. (BUERGENTHAL *apud* PIOVESAN, 2011, p. 349).

Foram raros os casos apreciados pela Comissão sob essa competência. Isso pode ser explicado pela relutância dos Estados em processarem uns aos outros, o que parece decorrer do receio de que o Estado demandado acabe, eventualmente, se tornando o Estado demandante contra aquele que inicialmente formulou a comunicação interestatal (PIOVESAN, 2011).

No caso das petições individuais, o Regulamento da Comissão e a Convenção Americana estabelecem alguns requisitos formais para sua apresentação: (a) os dados pessoais

¹⁴ Além disso, em 1998, a República de Trinidad e Tobago comunicou ao Secretário-Geral da OEA sua decisão de denunciar a CADH. A denúncia entrou em vigor um ano após a data da notificação, conforme estabelecido no artigo 78.1 da CADH. Por sua vez, em 2013, a Venezuela formalmente decidiu abandonar o SIDH.

de identificação dos denunciadores ou peticionários, de acordo com art. 32, alínea *a*, do Regulamento; (b) a relação dos fatos – o que se passou, onde, quando, que tipo de participação tiveram os agentes estatais, os nomes das vítimas se for possível identificá-las, que autoridades tomaram conhecimento do fato ou situação – conforme o art. 32, alínea *b*, do Regulamento; (c) a identificação do Estado que tenha violado os direitos por ação ou omissão e estabelecer quais foram os direitos violados, segundo o art. 46 da Convenção e o artigo 32, alínea *c*, do Regulamento.

Em consonância ao art. 46.1 da Convenção Americana, a petição deve responder a determinados requisitos substanciais ou de admissibilidade: (a) o prévio esgotamento dos recursos internos; (b) a apresentação da petição em um prazo inferior a seis meses da ciência da última decisão; (c) a inexistência de litispendência internacional; e, finalmente, (d) a inclusão, no caso do artigo 44¹⁵, de nome, nacionalidade, profissão, domicílio e assinatura do(s) indivíduo(s) ou do representante legal da entidade que submeter a petição.

No caso dos requisitos (a) e (b), segundo o art. 46.2, as disposições não são aplicadas em três situações: quando não existem recursos previstos na legislação interna; quando estes recursos existem, mas são ineficazes ou inacessíveis; e quando há demora injustificada na decisão de recursos interpostos.

A regra do prévio esgotamento dos recursos de direito interno originou-se nas relações diplomáticas entre os Estados, tendo sido incorporada pelo Direito Internacional dos Direitos Humanos. Dessa forma, os órgãos internacionais não têm legitimidade para reconhecer uma violação sem que antes se tenha dado oportunidade ao Estado denunciado de solucioná-lo.

A finalidade dessa regra, contudo, não é incentivar situações burocráticas irresolúveis para que os peticionários nunca possam ter acesso ao sistema, mas sim estimular a solução das violações de DH pelo fortalecimento das vias internas:

(...) é precisamente porque os tratados de direitos humanos impõem aos Estados-partes o dever de assegurar às supostas vítimas recursos eficazes perante as instâncias nacionais contra violações de seus direitos reconhecidos (nos tratados ou no Direito interno), que, reversamente, requerem de todo reclamante o prévio esgotamento dos recursos de Direito interno como condição de admissibilidade de suas petições a nível internacional. (TRINDADE, 1996, p. 44).

Na hipótese da proibição da litispendência, é vetado que um mesmo caso seja apresentado simultaneamente a duas instâncias internacionais de caráter convencional. Isso implica que uma denúncia pode ser levada a um dos mecanismos extra convencionais das

¹⁵ “Qualquer pessoa ou grupo de pessoas, ou entidade não-governamental legalmente reconhecida em um ou mais Estados membros da Organização, pode apresentar à Comissão petições que contenham denúncias ou queixas de violação desta Convenção por um Estado Parte” (CONVENÇÃO, 1969, online).

Nações Unidas e ao Sistema Interamericano, pois os mandatos não são da mesma natureza. Os mecanismos extra convencionais possuem mandato de natureza política, enquanto os órgãos do Sistema Interamericano possuem natureza jurisdicional ou quase-jurisdicional.

Devido a essa natureza quase-jurisdicional, apesar de ser o órgão que recebe as denúncias individuais, a Comissão não possui competência para emitir sentenças. Nesse sentido, objetivando promover a observância e a proteção dos DH nas Américas, cabe à CIDH fazer recomendações aos governos dos Estados-partes, prevendo a adoção de medidas adequadas à proteção desses direitos. Tais recomendações poderão ser da ordem de: (a) suspender os atos que causam violação de DH; (b) investigar e punir os responsáveis; (c) reparar os danos ocasionados; (d) introduzir mudanças no ordenamento jurídico; e/ou, (e) requerer a adoção de outras medidas ou ações estatais.

No que se refere ao “status” das recomendações deste órgão, nos primeiros casos propostos, o caráter de meras “recomendações não vinculantes” foi reconhecido pela Corte. Conforme apontado por André de Carvalho Ramos (2012),

(...) no caso *Caballero Delgado*, a Corte sustentou que o Estado não estava obrigado a cumprir com as determinações dos Informes da Comissão, que seriam meras “recomendações”. Para a Corte, o artigo 51.2 da Convenção, relativo ao Segundo Informe, dispõe que a Comissão fará as recomendações pertinentes e fixará um prazo dentro do qual o Estado deve tomar as medidas que lhe competir para remediar a situação examinada.

O uso, pela Convenção Americana de Direitos Humanos, do termo “recomendações”, indicaria a ausência de força vinculante dos Informes. Seriam apenas “reprovações morais”. Ou seja, para a Corte IDH, o sentido usual no Direito Internacional do termo “recomendação” (empregado pelo artigo 51 da Convenção, para se referir ao conteúdo do Segundo Informe da Comissão) é o de “deliberação não obrigatória”, o que, por tal definição, o torna insuscetível de gerar responsabilidade do Estado pelo seu não cumprimento. Em virtude desse posicionamento da Corte (ultrapassado pela jurisprudência posterior, como segue) já se afirmou que uma deliberação condenatória da Comissão Interamericana de Direitos Humanos em caso envolvendo o Brasil equivaleria a uma censura moral ao Estado brasileiro. (RAMOS, 2012, p. 67-68).

No entanto, tal entendimento foi superado. A Corte Interamericana, a partir do caso *Loayza Tamayo vs. Peru*, passou a adotar a posição de que os Estados devem empreender todos os esforços para dar cumprimento às decisões da CIDH como exigência do Direito Internacional no âmbito da regra da boa-fé na interpretação dos tratados, codificada na Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados, de 1969.

80. Contudo, em virtude do princípio da boa-fé, foi consagrado no mesmo artigo 31.1 da Convenção de Viena que se um Estado subscreve e ratifica um tratado internacional, especialmente se tratando de direitos humanos, como é o caso da Convenção Americana, tem a obrigação de realizar seus melhores esforços para aplicar as recomendações de um órgão de proteção como a Comissão Interamericana que é, além disso, um dos órgãos principais da Organização dos Estados Americanos,

que tem como função “promover a observância e defesa dos direitos humanos” no hemisfério (Carta da OEA, arts. 52 e 111).

81. Deste modo, o artigo 33 da Convenção Americana dispõe que a Comissão Interamericana é um órgão competente junto com a Corte “para conhecer dos assuntos relacionados com o cumprimento dos compromissos contraídos pelos Estados-partes”, pelo que, ao ratificar a referida Convenção, os Estados-partes comprometem-se a atender as recomendações aprovadas pela Comissão nos seus relatórios. (CORTE IDH, 1997, online).

No âmbito procedimental, ao receber uma petição, a Comissão Interamericana inicialmente decide sobre sua admissibilidade, levando em consideração os requisitos anteriormente expostos. Caso seja reconhecida a admissibilidade, solicita informações ao governo denunciado, o que consiste na etapa de “observância do contraditório” (FIX-ZAMUDIO, 1999).

Recebidas as informações do governo ou transcorrido o prazo sem que as tenha recebido, a Comissão verifica se existem ou se subsistem os motivos da petição. Na hipótese de não existirem ou não subsistirem, a Comissão mandará arquivar o expediente. Contudo, se o expediente não for arquivado, a Comissão realizará, com o conhecimento das partes, uma análise rigorosa do assunto e, caso necessário, realizará a investigação dos fatos.

Tendo sido realizado o exame da matéria, a Comissão se empenhará em buscar uma solução amistosa entre o denunciante e o Estado. Alcançada a solução amistosa, a Comissão elaborará um informe que será transmitido ao peticionário e aos Estados-partes da Convenção, sendo comunicado posteriormente à Secretaria da OEA para publicação. Tal informe conterà uma breve exposição dos fatos e da solução alcançada. A despeito da não obtenção de qualquer solução amistosa, a Comissão redigirá um relatório, apresentando os fatos e as conclusões pertinentes ao caso e, eventualmente, recomendações ao Estado-parte. Esse documento “é mandatário e deve conter as conclusões da Comissão indicando se o Estado referido violou ou não a Convenção Americana” (BUERGENTHAL *apud* PIOVESAN, 2011, p. 347-348). O relatório, portanto, é encaminhado ao Estado-parte, tendo este um prazo de três meses para cumprir as recomendações.

Nesse período de três meses, contados da data da remessa do relatório ao Estado denunciado, o caso pode ser solucionado pelas partes ou ser encaminhado à apreciação da Corte Interamericana. Somente a Comissão e os Estados-partes podem submeter um caso à Corte, não estando prevista a legitimação do indivíduo, nos termos do art. 61 da Convenção Americana.

Não obstante, se, ao longo desse prazo, o caso não for solucionado pelas partes ou submetido à Corte, a Comissão, por maioria absoluta de votos, poderá emitir sua própria opinião

e conclusão, fazendo as recomendações pertinentes e fixando um prazo, dentro do qual o Estado deverá tomar as medidas que lhe competirem para remediar a situação. Vencido o prazo fixado, a Comissão decidirá, por maioria absoluta de votos de seus membros, se as medidas recomendadas foram adotadas pelo Estado e se publicará o informe elaborado no relatório anual de suas atividades.

Os dois tipos de informes emitidos pela Comissão são interpretados pela Corte IDH de forma diferenciada. Nesse sentido, o Primeiro Informe, também denominado Informe Preliminar não seria vinculante, pois não é definitivo e, caso o Estado descumpra esse Primeiro Informe, a Comissão, necessariamente, deve optar entre acionar o Estado perante a Corte ou em editar um Segundo Informe, podendo ou não o publicar. Na primeira hipótese, é a sentença da Corte que será vinculante; no caso da segunda, devido, em geral, ao não reconhecimento da jurisdição da Corte pelo Estado, edita-se o Segundo Informe e, pelo princípio da boa-fé, os Estados, devem cumprir com as condutas determinadas por esse documento, uma vez que os mesmos, ao aderir à Convenção, aceitaram a competência da própria Comissão em processar petições individuais (RAMOS, 2012).

Na circunstância de gravidade e urgência e, ainda, toda vez que resulte necessário como na hipótese em que a vida ou integridade pessoal da vítima encontrar-se em perigo real ou iminente, a Comissão poderá, por iniciativa própria ou mediante petição da parte, solicitar ao Estado em questão a adoção de medidas cautelares para evitar danos irreparáveis. Pode ainda, nesses casos, visando evitar dano irreparável à pessoa, solicitar à Corte a adoção de medidas provisórias em matéria ainda não submetida à apreciação deste órgão.

Conforme o cenário delineado, todos os procedimentos levados a cabo perante o Sistema Interamericano visam, obviamente, à verificação da responsabilidade internacional dos Estados frente a uma violação de um direito humano estabelecido no âmbito desse sistema. Nessas circunstâncias, cabe apontar que a responsabilidade internacional difere fundamentalmente das estabelecidas pelo direito interno e estão assentadas no compromisso de “respeitar” e “garantir” os direitos previstos no art. 1.1 da Convenção Americana (GORENSTEIN, 2002).

Assim, o binômio “respeitar” e “garantir” implica aos Estados deveres positivos e negativos, ou seja, de abstenção e de implementação. Os primeiros estão relacionados ao “respeito”, de forma que o Estado deve se abster de cercear os indivíduos no exercício das liberdades individuais, seja expressão, locomoção ou associação. Enquanto isso, o termo “garantir” impõe uma obrigação positiva de implementação, devendo o Estado oferecer uma legislação harmônica com a Convenção Americana, em direitos e deveres. Ademais, deve

garantir que seus agentes atuem em conformidade com estas regras, tendo em vista que não é suficiente haver consonância meramente aparente. A presença de normas hipoteticamente aptas a garantir os DH não elide o descumprimento do art. 1.1 da Convenção Americana, apenas o resultado adequado o faz.

A implementação desse mecanismo, portanto, foi um grandioso avanço para a proteção dos DH no continente americano, sendo parte de um contexto mais amplo de fortalecimento dos sistemas de proteção de DH internacionais. A seção seguinte ilustra esse fortalecimento nos âmbitos global, regional e local, abarcando os principais acontecimentos e avanços nos campos dos DH e dos DH das mulheres, este último com foco na temática da violência, mas não somente.

2.3 O CENÁRIO GLOBAL, REGIONAL E LOCAL DOS DIREITOS HUMANOS DAS MULHERES NO PERÍODO ANTERIOR AO CASO 12.051 DA CIDH E À LEI BRASILEIRA 11.340/06

O fim da 2ª Guerra Mundial no ano de 1945 marca o início de processos diversos de transformação social, “anos que provavelmente mudaram de maneira mais profunda a sociedade humana que qualquer outro período de brevidade comparável” (HOBSBAWN, 2003, p. 15). No presente trabalho, a grande mudança destacada são os DH fundamentais. Christian Tomuschat

(...) designou 1945 como o ano da revolução copernicana dos direitos humanos, pois foi então que a promoção dos direitos humanos foi reconhecida como meta obrigatória pela comunidade das nações, sendo consolidada através da Carta das Nações Unidas. (BIELEFELDT, 2000, p. 13).

Nesse sentido, essa transformação referente aos DH se insere tanto no campo normativo quanto no da opinião pública, uma vez que se “a anarquia é o que os Estados fazem dela” (WENDT, 1992), as normas também o são, pois, a sua aplicação e percepção por parte dos Estados é fator *sine qua non* para sua efetividade.

As transformações posteriores dentro do próprio campo dos DH como a assinatura de convenções sobre grupos vulneráveis mais específicos levam a um processo de especificação do sujeito de direito em que o sujeito passa a ser visto em sua especificidade e concreticidade, conforme delineado por Flávia Piovesan (2012).

Antônio Augusto Cançado Trindade (2012) enxerga essa consolidação da personalidade e capacidade jurídicas do indivíduo como sujeito do DI enquanto um importante legado do pensamento jurídico do século XX e cujos avanços continuam no século XXI. Entretanto,

segundo o autor, isso já era passível de ser observado nas teorizações fundacionais do DI de Francisco de Vitoria, Francisco Suárez e Hugo Grotius. Logo, “estes avanços recentes em nada surpreendem, pois o Direito Internacional dos Direitos Humanos encontra-se essencialmente orientado às vítimas” (TRINDADE, 2012, p. 40).

Isso não diminui, todavia, a importância desses avanços. Na verdade, nessa mesma obra, Cançado Trindade acrescenta que

[e]ste desenvolvimento se deve ao despertar da consciência humana ao imperativo de proteção da pessoa humana nessas circunstâncias de extrema vulnerabilidade. É em tais circunstâncias que tal proteção alcança sua plenitude. (TRINDADE, 2012, p. 40).

Nessa perspectiva, no âmbito dos DH das mulheres, um grande acerto foi

(...) ter colocado a violência contra a mulher na agenda: das políticas públicas, da legislação, da produção acadêmica, do desenvolvimento de serviços específicos para atenção a essa violência, da mídia, dos direitos humanos, da saúde, etc. Enfim, ter posto em movimento um conjunto vasto de ações sociais como resposta ao reconhecimento dessa injustiça. (DINIZ, 2006, p. 16).

Consoante a percepção de que “[n]ão existe direitos humanos desconectados das lutas que os precedem, assim como dos sujeitos que criam e reivindicam tais direitos” (MAGALHÃES; LIMA JÚNIOR, 2021, p. 104) e com a finalidade de observar e refletir acerca desse movimento de discussões e avanços normativos, as próximas subseções delineiam o panorama global, regional (nesse caso, o cenário americano) e locais (isto é, o contexto interno brasileiro) no que se refere aos DH e DH das mulheres, este último com foco na temática da violência, mas não somente.

Longe de uma visão idealizada, é importante pontuar que também houveram retrocessos em diversos momentos em relação às temáticas. Não obstante, o que foi realizado nas subseções que se seguem foi traçar um panorama holístico que demonstre quais eram os cenários externo e interno anteriores à chegada do caso Maria da Penha na CIDH e a promulgação da lei homônima, objetivando inserir esses dois acontecimentos como fruto de um processo maior e anterior a eles.

2.3.1 O cenário global

A formação do sistema normativo global de proteção dos DH tem origem no âmbito da ONU, sendo seu principal marco a Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948. O documento inscreve os DH enquanto direitos inalienáveis e universais, além de não reconhecer qualquer diferença da condição de gênero. Não obstante, ainda em 1945, a Carta da ONU, ao afirmar a garantia da proteção dos DH baseados na dignidade do ser humano e na igualdade

entre homens e mulheres, já demonstra o envolvimento e a atenção da organização relativos às questões de DH e gênero que “antes relegadas ao domínio doméstico das jurisdições nacionais, passam em definitivo para o âmbito das considerações globais. Inicia-se, com isso, um processo internacional de codificação dos direitos das mulheres” (GUARNIERI, 2010, p. 4).

Posteriormente, foi integrado a esse sistema instrumentos de alcance geral (como os Pactos Internacionais de Direitos Civis e Políticos e de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais de 1966¹⁶) e instrumentos de alcance específico, como as Convenções internacionais que buscam responder a determinadas violações de DH, como a discriminação racial, a discriminação contra a mulher, a violação dos direitos da criança, dentre outras formas de violação (PIOVESAN, 2012). “Firma-se, assim, no âmbito do sistema global, a coexistência dos sistemas geral e especial de proteção dos direitos humanos, como sistemas de proteção complementares” (PIOVESAN, 2012, p. 4).

Para Piovesan (2012), o desenvolvimento desses sistemas de proteção complementares demonstra um processo de especificação do sujeito de direito em que o sujeito passa a ser visto em sua especificidade e concreticidade, uma vez que se protegem grupo particulares como as mulheres, as crianças, os grupos étnicos minoritários, entre outros, enquanto o sistema geral de proteção, como os Pactos da ONU de 1966, é endereçado a toda e qualquer pessoa, concebida em sua abstração e generalidade.

Esse processo marca uma mudança normativa e de debate público bastante importante:

Com o processo de especificação do sujeito de direito, mostra-se insuficiente tratar o indivíduo de forma genérica, geral e abstrata. Torna-se necessária a especificação do sujeito de direito, que passa a ser visto em suas peculiaridades e particularidades. Nessa ótica, determinados sujeitos de direito, ou determinadas violações de direitos, exigem uma resposta específica, diferenciada. Nesse sentido, as mulheres devem ser vistas nas especificidades e peculiaridades de sua condição social. Importa o respeito à diferença e à diversidade, o que lhes assegura um tratamento especial. (PIOVESAN, 2012, p. 4).

Sob esse panorama, em 1979, a ONU aprovou a Convenção sobre a Eliminação de todas as Formas de Discriminação contra a Mulher¹⁷, ratificada pelo Brasil em 1984. Tal Convenção

¹⁶ O Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos e o Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, juntamente com a Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948, formam a Carta Internacional dos Direitos Humanos. Ambos os Pactos contêm disposições especificando que todos os direitos neles se aplicam igualmente a homens e mulheres.

¹⁷ Essa Convenção objetiva erradicar a discriminação contra a mulher e suas causas e estimular estratégias de promoção da igualdade, compreendendo que para garantir a igualdade não basta apenas proibir a discriminação, mediante legislação repressiva, mas também são essenciais estratégias capazes de incentivar a inserção e inclusão social de grupos historicamente vulneráveis (PIOVESAN, 2012). Segundo Piovesan (2012), ela foi o instrumento Internacional que mais fortemente recebeu reservas dentre as demais Convenções internacionais de Direitos Humanos. Grande parte das reservas se concentrou na cláusula relativa à igualdade entre homens e mulheres na família sob justificativas de ordem religiosa, cultural ou mesmo legal, havendo Estados que acusaram o Comitê sobre a Eliminação da Discriminação contra a Mulher de praticar “imperialismo cultural e intolerância religiosa”,

foi impulsionada pela proclamação de 1975 como Ano Internacional da Mulher e pela realização, ainda em 1975, da primeira Conferência Mundial sobre a Mulher, no México.

Em 1993, a Declaração sobre a Eliminação da Violência contra a Mulher foi adotada pela ONU, definindo a violência contra a mulher como

qualquer ato de violência baseado no gênero que resulte, ou possa resultar, em dano físico, sexual ou psicológico ou em sofrimento para a mulher, inclusive as ameaças de tais atos, coerção ou privação arbitrária da liberdade, podendo ocorrer na esfera pública ou na esfera privada. (ASSEMBLEIA GERAL DAS NAÇÕES UNIDAS, 1993, tradução nossa).

Essa definição normativa

(...) rompe com a equivocada dicotomia entre o espaço público e o privado, no tocante à proteção dos direitos humanos, reconhecendo que a violação destes direitos não se reduz à esfera pública, mas também alcança o domínio privado. (PIOVESAN, 2012, p. 8).

O arcabouço normativo-institucional dos DH das mulheres foi reforçado pela Declaração e Programa de Ação de Viena de 1993 e pela Declaração e Plataforma de Ação de Pequim de 1995 ao enfatizarem que os direitos das mulheres são parte inalienável, integral e indivisível dos DH universais. Isto é, não há DH sem a plena observância dos direitos das mulheres (PIOVESAN, 2012).

O ex-Secretário-Geral da ONU Boutros Boutros-Ghali (1996) divide a evolução dos esforços da ONU em relação aos direitos das mulheres em quatro fases distintas: (i) entre 1945-1962 quando se buscou garantir os fundamentos legais da igualdade; (ii) entre 1963-1975, período de reconhecimento do papel das mulheres no desenvolvimento; (iii) entre 1976-1985 em que se estabeleceu a Década das Nações Unidas para as Mulheres; e, (iv) entre 1986-1996 cujo objetivo foi o direcionamento rumo à igualdade, ao desenvolvimento e à paz. No quadro abaixo, constam algumas outras ações importantes¹⁸ da organização em cada uma dessas fases:

Quadro 1 – Ações da ONU em relação aos DH das mulheres (1945-1996)

ao impor-lhes a visão de igualdade entre homens e mulheres, inclusive na família. “Isso reforça o quanto a implementação dos direitos humanos das mulheres está condicionada à dicotomia entre os espaços público e privado, que, em muitas sociedades, confina a mulher ao espaço exclusivamente doméstico da casa e da família” (PIOVESAN, 2012, p. 6).

¹⁸ Foram selecionadas para compor o quadro ações realizadas que, além de não terem sido citadas anteriormente, exemplificam de forma mais clara a visão geral de cada fase conforme definição de Boutros-Ghali (1996) e/ou se relacionem com a questão da violência contra a mulher. Dessa forma, outras ações, tão importantes quanto as que constam no presente trabalho, também foram tomadas e estão listadas em: BOUTROS-GHALI, Boutros. Section One: Introduction by Boutros Boutros-Ghali, Secretary General of the United Nations. In: ONU. *The United Nations and the Advancement of Women – 1945-1996*. The United Nations Blue Book Series, Volume VI, New York: United Nations Department of Public Information, 1996. p. 3-74. Disponível em: <<https://digitallibrary.un.org/record/214867>>. Acesso em: 15 out 2022.

| Fase e Período | Ano e Ações |
|--|---|
| <p>Primeira fase 1945-1962</p> | <p><u>1946</u>: O Conselho Econômico e Social das Nações Unidas (ECOSOC) estabelece a Comissão de Direitos Humanos, com uma Subcomissão sobre a Situação da Mulher¹⁹.</p> <p><u>1946</u>: Em sua resolução 2/11, o ECOSOC declara que a Subcomissão sobre a Condição Feminina passará a ser conhecida como Comissão sobre a Situação da Mulher (CSW), uma elevação no status do órgão, tornando-a uma contraparte da Comissão sobre Direitos Humanos.</p> <p><u>1946</u>: A Assembleia Geral adota por unanimidade a resolução 56 (1), recomendando que todos os Estados-membros, que ainda não o tenham feito, concedam às mulheres direitos políticos iguais aos concedidos aos homens e que, a esse respeito, os Estados adotem as medidas necessárias para cumprir o propósito propostas e objetivos da Carta da ONU.</p> <p><u>1952</u>: A Convenção sobre os Direitos Políticos das Mulheres é adotada pela Assembleia Geral.</p> <p><u>1957</u>: A Assembleia Geral adota a Convenção sobre a Nacionalidade da Mulher Casada, destinada a proteger o direito da mulher casada a manter a sua nacionalidade e a eliminar conflitos de leis envolvendo a nacionalidade de mulheres casadas, divorciadas ou cujos maridos mudaram de nacionalidade. A Convenção entrou em vigor em 11 de agosto de 1958.</p> |
| <p>Segunda fase 1963-1975</p> | <p><u>1968</u>: A Conferência Internacional sobre Direitos Humanos em Teerã adota 29 resoluções, incluindo uma relativa à promoção dos direitos das mulheres que elabora a necessidade de um programa unificado de longo prazo para o avanço das mulheres. A resolução enfatiza, entre outras coisas, que o avanço no status da mulher depende de mudanças nas atitudes, costumes e leis tradicionais que se baseiam na ideia da inferioridade da mulher, que a educação é vital para eliminar a discriminação e que a assistência técnica para mulheres nos países em desenvolvimento deve ser ampliada.</p> <p><u>1970</u>: A Assembleia Geral adota a Estratégia de Desenvolvimento Internacional para a Segunda Década de Desenvolvimento das Nações Unidas (1970-1979), que exige a plena integração das mulheres no esforço total de desenvolvimento.</p> <p><u>1975</u>: Ano Internacional da Mulher, com igualdade, desenvolvimento e paz, conforme estabelecido pela resolução da Assembleia Geral.</p> <p><u>1975</u>: A Conferência Mundial do Ano Internacional da Mulher na Cidade do México é a primeira conferência global a ser realizada sobre questões femininas, com 133 governos representados.</p> |

¹⁹ A criação dessa submissão é fruto do engajamento da brasileira Bertha Lutz: “Lutz propôs o que viria a ser a Comissão da Condição Feminina da ONU. Conhecida como a ‘Declaração Brasileira’, esta resolução declarou que a promoção do ECOSOC de ‘direitos humanos e liberdades fundamentais para todos, sem distinção de sexo’, exigia uma comissão dedicada aos direitos das mulheres. Essa Comissão ‘estudaria e prepararia relatórios sobre a situação política, civil e econômica e as oportunidades das mulheres, com referência especial à discriminação e às limitações impostas a elas por causa de seu sexo’.” (MARINO, 2022, p. 10, tradução nossa).

| | |
|--|---|
| <p>Terceira fase 1976-1985</p> | <p><u>1976-1985</u>: Década das Nações Unidas para a Mulher: Igualdade, Desenvolvimento e Paz, conforme estabelecido pela Assembleia Geral.</p> <p><u>1980</u>: A Conferência Mundial da Década das Nações Unidas para a Mulher acontece em Copenhague com delegações de 145 Estados Membros. O Programa de Ação para a Segunda Metade da Década das Nações Unidas para a Mulher, adotado pela Conferência, exige ênfase especial na melhoria do emprego, saúde e educação das mulheres.</p> <p><u>1982</u>: Na primeira reunião dos Estados Partes da Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher (CEDAW), o Comitê para a Eliminação da Discriminação contra a Mulher ou Comitê CEDAW, um painel de especialistas para monitorar o cumprimento da Convenção de 1979 Convenção, é estabelecido.</p> <p><u>1982</u>: A Assembleia Geral adota a Declaração sobre a Participação das Mulheres na Promoção da Paz e da Cooperação Internacional, que afirma que, uma vez que as mulheres e os homens têm o mesmo interesse em contribuir para a paz e a cooperação internacionais, as mulheres devem poder participar igualmente com os homens nas atividades econômicas, sociais, culturais, civis e políticos.</p> <p><u>1983</u>: A Declaração e Programa de Ação adotados pela Segunda Conferência Mundial de Combate ao Racismo e à Discriminação Racial, realizada em Genebra, afirma que sempre que há discriminação racial, as mulheres estão sujeitas a uma segunda camada de discriminação, e pede medidas legislativas e educacionais detalhadas para combater todas as formas de discriminação.</p> <p><u>1984</u>: O Fundo Voluntário para a Década das Nações Unidas para as Mulheres é renomeado como Fundo de Desenvolvimento das Nações Unidas para as Mulheres (UNIFEM) e se torna uma entidade separada em associação com o Programa de Desenvolvimento das Nações Unidas.</p> <p><u>1985</u>: A terceira Conferência Global das Mulheres (Conferência Mundial para Revisão e Avaliação das Conquistas da Década das Nações Unidas para as Mulheres: Igualdade, Desenvolvimento e Paz), ocorre em Nairóbi, com delegações de 157 Estados Membros presentes. O documento final, as Estratégias Futuras de Nairóbi para o Avanço das Mulheres, é um plano para medidas para melhorar a condição das mulheres até o final do século.</p> |
| <p>Quarta fase 1986-1996</p> | <p><u>1991</u>: O Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados emite Diretrizes sobre a Proteção de Mulheres Refugiadas, que pedem proteção especial para mulheres e meninas refugiadas.</p> <p><u>1992</u>: O Comitê CEDAW adota a Recomendação Geral 19 sobre Violência contra a Mulher, afirmando que a questão da violência contra a mulher é coberta pela maioria dos artigos da Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher.</p> <p><u>1992</u>: A Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL) publica o “Relatório Violência Doméstica contra a Mulher na América Latina e Caribe: Propostas para a Discussão”.</p> <p><u>1992</u>: A Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento no Rio de Janeiro adota a Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, que proclama que as mulheres têm um papel vital a desempenhar na gestão ambiental e no desenvolvimento e que sua plena participação é essencial para o alcance de uma vida sustentável.</p> <p><u>1993</u>: A Conferência Mundial sobre Direitos Humanos em Viena adota a Declaração e Programa de Ação de Viena, que insta os governos e as Nações Unidas a garantir direitos iguais para as mulheres e enfatiza a importância de trabalhar para a eliminação da violência contra as mulheres.</p> |

| | |
|--|--|
| | <p><u>1994</u>: A Comissão de Direitos Humanos das Nações Unidas nomeia um Relator Especial para coletar informações sobre atos de violência de gênero e recomendar medidas nos níveis nacional, regional e internacional para sua eliminação.</p> <p><u>1995</u>: O Alto Comissariado emite Diretrizes sobre Prevenção e Resposta à Violência Sexual contra Refugiados.</p> <p><u>1995</u>: A Quarta Conferência Mundial sobre a Mulher é realizada em Pequim, com delegações de 189 países. A maior Conferência das Nações Unidas de todos os tempos, adotou por consenso a Declaração de Pequim e uma Plataforma de Ação de cinco anos que identifica 12 áreas críticas de preocupação.</p> <p><u>1995</u>: Proclamação do papel central das mulheres no combate à pobreza, na criação de empregos produtivos e no fortalecimento social durante a Cúpula Mundial para o Desenvolvimento Social. A Declaração de Copenhague incluiu um compromisso dos líderes mundiais de tornar a igualdade e a equidade entre mulheres e homens uma prioridade.</p> <p><u>1996</u>: O Secretário-Geral emite um relatório sobre a elaboração de um protocolo opcional à Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres.</p> |
|--|--|

Fonte: elaboração própria com base em Boutros-Ghali (1996).

Conforme apontado no quadro acima, as Conferências Mundiais, tanto aquelas referentes aos DH de forma ampla quanto as específicas sobre os DH das mulheres, foram essenciais para as discussões e mudanças normativas e de opinião pública em relação aos direitos das mulheres. Além disso, nesses espaços ocorreram discussões e assinaturas de determinadas Declarações e Convenções referentes à temática de direito das mulheres.

2.3.2 O cenário regional

No plano regional, anterior ao início de um engajamento global sobre o tema, a realização da 6ª Conferência Internacional dos Estados Americanos, em 1928, marca o início da atuação do SIDH na área de DH das mulheres, ocasião em que foi criada a Comissão Interamericana de Mulheres (CIM) no âmbito da União Pan-Americana, sendo o primeiro organismo intergovernamental no mundo criado especificamente para defender os direitos das mulheres. A CIM surgiu a partir de um movimento feminista formado por mulheres de todos os países do continente americano, que exigiam a ratificação do Tratado Sobre Igualdade de Direitos. Essa ocasião marca a primeira vez que mulheres falam oficialmente em uma sessão plenária pública de uma Conferência Pan-Americana. Ainda que o tratado não tenha sido ratificado, o debate levantado foi fulcral para a concepção da CIM, uma vez que se observou a necessidade de estudar as condições jurídicas das mulheres nas Américas (ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS, [21--?]).

Em 1948, com a constituição da OEA e o fim da União Pan-Americana, a CIM foi incorporada a sua estrutura, sendo um organismo especializado da organização que possui

caráter técnico permanente, estabelecido de acordo com o Capítulo XVIII da Carta da OEA, e promove a inserção da perspectiva de gênero em todos os temas e áreas da OEA (ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS, [21--?]).

Uma das funções da CIM, estabelecida em seu Estatuto, é a produção de informes acerca de todos os aspectos da condição da mulher no continente americano. Assim, durante a década de 1980, os sucessivos informes produzidos pela CIM apontam para a violência contra a mulher como um problema grave e recorrente nos países da região. Nesse sentido, o Comitê Diretivo da CIM para os anos de 1988 e 1989 convocou para uma Consulta Interamericana sobre a Mulher e a Violência para o ano de 1990. Os resultados dessa Consulta “foram o incentivo inicial para a proposição de uma convenção específica, sob a justificativa de que, estabelecida a violência contra a mulher como violação de direito humano, um instrumento dentro da lógica do direito internacional contribuiria para a conscientização sobre o problema” (ARAI, 2020, p. 22).

Reafirmando as conclusões da Consulta Interamericana de 1990, a Assembleia Geral da OEA aprovou a Resolução 1128, intitulada "Proteção da Mulher contra a Violência", que apoia a iniciativa da CIM de elaborar um anteprojeto de uma "Convenção Americana para a Erradicação da Violência contra a Mulher", para a consideração pelos Estados-membros.

Sob a iniciativa e organização da CIM, portanto, foram realizadas sucessivas reuniões entre 1991 e 1994, em um processo amplo de consulta junto aos Estados-membros com o objetivo de redigir e, oportunamente, aprovar esse documento.

O texto final da Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher²⁰ – ou Convenção de Belém do Pará – foi aprovado em 1994 e entrou em vigor em 1995, tendo sido o primeiro tratado internacional de proteção dos DH a reconhecer, de forma enfática, a violência contra a mulher como um fenômeno generalizado, que alcança, sem distinção de raça, classe, religião, idade ou qualquer outra condição, um elevado número de mulheres.

A Convenção conta com o Mecanismo de Seguimento da Convenção de Belém do Pará (MESECVI) que objetiva (i) analisar se o documento convencional está sendo observado pelos Estados-membros, (ii) implementá-la e (iii) facilitar a cooperação entre os Estados para que se alcancem os propósitos da Convenção. O mecanismo é regulado por Estatuto próprio e é constituído por dois órgãos, quais sejam, a Conferência dos Estados Partes e o Comitê de

²⁰ A Convenção de Belém do Pará foi ratificada pelo Brasil em 1995.

Peritas. A Secretaria Geral da OEA, por meio da CIM, funciona como secretaria técnica do processo.

A Convenção de Belém do Pará reitera a definição contida na Declaração da ONU sobre a Violência contra a Mulher de 1993, posiciona esse tipo de violência como a manifestação de relações de poder historicamente desiguais entre mulheres e homens e elenca uma série de direitos a serem assegurados às mulheres, para que tenham uma vida livre de violência. Ademais, a Convenção esclarece que nada em seu texto pode ser interpretado como restrição ou limitação à CADH, nem a legislação interna dos Estados-partes que preveja iguais ou maiores proteções e garantias aos direitos da mulher.

Além disso, é a partir da Convenção de Belém do Pará que o mecanismo das denúncias individuais à CIDH se mostra, de forma mais explícita, como uma valiosa estratégia para a proteção internacional dos DH das mulheres (PIOVESAN, 2012), tendo sido uma das principais bases convencionais para a posição da Comissão em relação ao caso Maria da Penha (BARSTED, 2011; PIOVESAN; PIMENTEL, 2011; PIOVESAN 2012):

A decisão fundamentou-se na violação, pelo Estado, dos deveres assumidos em virtude da ratificação da CADH e da Convenção do Belém do Pará, que consagram parâmetros protetivos mínimos concernentes à proteção dos direitos humanos. (PIOVESAN, 2012, p. 18).

Ainda no ano de 1994, a CIDH criou a Relatoria Especial dos Direitos da Mulher com o objetivo de renovar seu compromisso de assegurar que os DH das mulheres sejam completamente respeitados em cada Estado-membro (EGHRARI, 2007). A criação ocorreu a partir da observação de que, ainda que as Constituições de cada Estado garantam a igualdade de gênero, persistem práticas nacionais e sistemas jurídicos que revelam uma persistente discriminação baseada no gênero,

Aprovado pela CIDH em 1998, a Relatoria Especial elaborou um Relatório sobre a Condição da Mulher nas Américas com três propósitos principais: (i) fornecer uma visão geral da situação; (ii) endereçar recomendações designadas a assistir os Estados membros a erradicar a discriminação de fato e de direito; (iii) estabelecer prioridades para maiores ações pela Relatoria e pela Comissão (EGHRARI, 2007).

Por fim, cabe destacar que tanto a CIDH quanto a Corte IDH, no período que antecede o caso Maria da Penha, já possuíam em seu arcabouço normativo posicionamentos relativos à temática de DH das mulheres. À título de exemplo, cita-se o caso 10.506 da Argentina sobre o direito à intimidade no âmbito da CIDH (COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, 1996) e a Opinião Consultiva (OC-4/84 de 19 de janeiro de 1984) da Corte IDH

sobre as leis de naturalização na Costa Rica (CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, 1984), em que se percebia a discriminação contra as mulheres ao permitir que os homens do país automaticamente naturalizassem suas esposas estrangeiras recém-casadas, enquanto impediam que o mesmo ocorresse com as mulheres costarriquenhas e seus maridos estrangeiros.

2.3.3 O cenário local

Em consonância com esses cenários global e regional, desde o final dos anos 1970, o movimento de mulheres no Brasil trouxe para o cenário público e político o debate acerca da violência contra a mulher que era considerada questão particular, isto é, “(...) até esse momento, era vista como um problema de cada mulher ou de cada família” (FARIA; ARAUJO, 2019).

Em 1975, por exemplo, ano em que a ONU realizou o primeiro Dia Internacional da Mulher, também foi criado, em São Paulo, o Movimento Feminino pela Anistia, que culminou na fundação do Centro de Mulher Brasileira, primeira organização do novo feminismo, no Rio de Janeiro e em São Paulo. Esses grupos de mulheres eram parte fundamental de várias organizações da sociedade civil e dos partidos de oposição, desafiando com sucesso as regras do regime militar nos anos 70 e início dos 80. Nesse contexto, outros grupos se aglutinaram ao movimento feminino na reivindicação de direitos de melhores condições de vida, pela anistia e pela igualdade de direitos entre homens e mulheres (GONÇALVES, 2004).

O assassinato brutal da socialite Ângela Diniz por seu companheiro Raul Fernando do Amaral Street – conhecido como “Doca Street” –, em 1976, marca o impulsionamento das primeiras grandes campanhas públicas de mulheres e feministas no Brasil. A grande imprensa do período e a defesa colocaram Doca como um “(...) um protagonista atordoado pela paixão ao cometer o crime” (ZIMMERMANN, 2009, p. 171). O desfecho do caso foi considerado símbolo do machismo, uma vez que a “(...) jurisprudência nacional do período cunhou o direito ao homem de matar pela honra. Ao alegar traição, o crime deixava de existir como tal. A eliminação da mulher era um direito legitimado” (ZIMMERMANN, 2009, p. 172). Nessa ocasião, grupos de mulheres foram às ruas com o slogan “Quem ama não mata”, chamando atenção para a causa e fazendo com que este tema fosse incluído na pauta feminista brasileira como uma de suas principais reivindicações (CALAZANS; CORTES, 2011; PRAIA DOS OSSOS, 2020).

Foi inaugurada “uma nova fase na história da violência contra mulher no país” (PINTO, 2003, p. 80), com o surgimento no Brasil de várias organizações com o propósito de atender à

mulher vítima de violência. A pioneira foi o SOS-Mulher e, ainda que ela tenha se desmantelado, suas discussões e práticas contribuíram para estabelecer um espaço tanto de reflexão sobre a violência de gênero quanto de referências para as iniciativas de combate.

Na década de 1980, a temática da violência doméstica ocupou boa parte da agenda das reivindicações feministas, havendo um avanço nos estudos sobre o assunto. Observam-se também

(...) as primeiras ações governamentais no sentido de incluir em sua agenda a temática da violência contra as mulheres e, em 1985, é criada a primeira delegacia especializada de atendimento às mulheres, fruto da luta do movimento de mulheres. (CALAZANS; CORTES, 2011, p. 39).

No âmbito do Judiciário, a segunda metade dos anos de 1990 foi o momento em que Juizados Especiais Criminais (JECRIMs), criados em 1995, se tornaram rapidamente o escoadouro de denúncias de agressões contra a mulher nos âmbitos doméstico e familiar.

No Judiciário, os casos de violência doméstica eram encaminhados para os juizados especiais cíveis e criminais – JEC e JECRIM, instituídos pela Lei 9.099/1995, que tinham competência para julgar os crimes de “menor potencial ofensivo”, crimes com pena menor ou igual a 1 ano. A violência doméstica cometida na forma de crime de lesão corporal leve, cuja pena era de seis meses a um ano, passou a ser apreciada pelos JECRIMs como crimes de menor potencial ofensivo. (CALAZANS; CORTES, 2011, p. 41-42)

Para Heleieth Saffioti (2004), essa lei extingue a “figura do réu, da perda de primariedade, dependendo das circunstâncias, das penas de privação de liberdade, substituídas por penas alternativas, em benefício da oralidade, da agilidade, da conciliação” (SAFFIOTI, 2004, p. 91), contrapondo-se aos DH das mulheres, uma vez que os agressores se sentem autorizados a repetirem os atos de agressão, pois pagam as multas e não perdem a primariedade e, logo, se sentem livres para reiniciar o ciclo de violência para com suas companheiras.

Nesse período, havia, no Congresso Nacional, alguns projetos de Lei de iniciativas parlamentares referentes à aplicação de medidas punitivas e/ou ações pontuais no âmbito da temática da violência contra a mulher. Entretanto, segundo Myllena Calazans e Iáris Cortes (2011), a representação feminina no Congresso era pequena e a ação ainda não parecia prioritária para o Executivo, o que foi determinante para a permanência da lacuna legislativa.

Consoante Débora Alves Maciel (2011), outro fator determinante se refere ao fato de a escassa legislação existente processar esse tipo de conflito como “ameaça” e “lesão corporal leve”, como pontuado acima. Para as feministas, isso se mostrou enquanto um

(...) obstáculo à incorporação da violência contra a mulher como crime de violação de direitos humanos, seja em virtude da pouca gravidade simbólica, moral e jurídica dada às práticas violentas, representada pelo tipo penal (“crimes de menor potencial ofensivo”), seja em virtude da ausência de mecanismos específicos de proteção à

vítima e de reparação dos danos (Piovesan e Pimentel, 2002, p. 65). (MACIEL, 2011, p. 103)

Nesse sentido, o panorama delineado era de que

(...) não havia proteção específica para as mulheres vítimas de violência doméstica e familiar na legislação brasileira e as conquistas legislativas da década de noventa e início dos anos 2000 eram tímidas e praticamente restritas à alteração da legislação penal. Dentre a legislação que garantia direitos ou eliminava discriminações, tínhamos a Lei 7.209/1984 que alterou o artigo 61 do Código Penal, estabelecendo entre as circunstâncias que agravavam a pena ser ele praticado contra ascendente, descendente, irmão ou cônjuge. A Lei 8.930/1994 estabeleceu que o estupro e o atentado violento ao pudor eram crimes hediondos. Já a Lei 9.318/1996 agravou a pena quando o crime era praticado contra criança, velho, enfermo ou mulher grávida. Em 1997 foi sancionada a Lei 9.520, revogando o artigo 35 do Código de Processo Penal que estabelecia que a mulher casada não podia exercer o direito de queixa sem consentimento do marido, salvo quando estivesse dele separada ou quando a queixa fosse contra ele, podendo o juiz suprir o consentimento caso o marido se recusasse a fazê-lo. O assédio sexual, após intensas discussões e *advocacy* feminista, foi incluído no Código Penal pela Lei 10.224/2001.

Mesmo com estes avanços legislativos, as incorporações efetivadas não tinham força necessária para amenizar a vida de mulheres ameaçadas ou violadas. Era como se estes crimes, praticados no reduto do lar – sempre segredo de família –, fossem para ser guardados a quatro chaves, sem interferências do Estado ou da sociedade. Ato de violência eram muitas vezes encarados como naturais. A questão cultural ou mesmo a necessidade de ter um provedor para si e sua família também podem ser consideradas como uma das causas de a mulher permanecer na violência. (CALAZANS; CORTES, 2011, p. 39-40).

Esse breve panorama buscou ilustrar qual era o cenário normativo, social, político e de debate público no Estado brasileiro acerca dos DH das mulheres, especialmente em relação à temática de violência contra as mulheres. Foram essas as circunstâncias que permeavam o momento precedente ao caso 12.056 na CIDH e a posterior promulgação da lei 11.340/06: o caso e a lei Maria da Penha.

2.4 O CASO 12.051 NA CIDH E A LEI BRASILEIRA 11.340/06

Conforme delineado na seção anterior, as discussões e avanços normativos nas áreas de DH e DH das mulheres nos cenários global, regional e local marcam o período que antecede o recebimento do caso Maria da Penha pela CIDH e a promulgação da lei homônima no Estado brasileiro. Isso significa que, naquele momento, o regime internacional de DH das mulheres já havia sido criado e estava em processo de consolidação.

Nesse processo, ainda que os Estados possuam um papel central e os regimes sejam “apropriadamente entendidos como práticas sociais criadas para orientar as interações entre os membros da sociedade internacional (isto é, Estados) em áreas problemáticas identificáveis”

(LEVY *et al.*, 1995, p. 280), os atores não-estatais e mesmo os indivíduos são altamente relevantes:

Cada vez mais, os atores não-estatais se destacam no enquadramento de questões para inclusão na agenda internacional e no foco de atenção em questões específicas de uma forma que induz os Estados a trabalharem para a criação de arranjos institucionais para lidar com eles. (...). Tudo isso tem consequências importantes para a natureza da dinâmica política envolvida tanto na criação inicial quanto na reforma das instituições internacionais. (LEVY *et al.*, 1995, p. 280, tradução nossa).

De acordo com a Teoria Crítica²¹, em casos extremos, esses arranjos institucionais podem ser expressões de hegemonia no sentido gramsciano ou ideacional (LEVY *et al.*, 1995).

A hegemonia é uma relação social que atravessa diferentes dimensões: parte de uma base material vinculada à posição das classes na estrutura e se realiza nas superestruturas, por meio de uma concepção de mundo que corporiza a visão geral e expressa os interesses do grupo dirigente, mas de forma universalizada, ao mesmo tempo em que se reflete de diferentes formas no senso comum, nas práticas cotidianas e, em seu momento mais desenvolvido, em um determinado tipo de Estado (Gramsci, 2003; 2008). (VARESI, 2016, p. 7, tradução nossa).

Na sociedade gramsciana, o poder está desintegrado em uma multiplicidade de “trincheiras” em que o Estado pode ser considerado como a trincheira mais avançada, mas a sociedade civil²² – enquanto espaço “onde se constroem os consensos, onde as visões de mundo ganham corpo” (VARESI, 2016, p. 9, tradução nossa) – possui a capacidade de reconstrução do sistema hegemônico dentro de uma lógica de “guerra de posições”. Nessa guerra “de trincheiras” ou “de posições”,

[j]á não atinge apenas o triunfo militar, o sucesso econômico ou a direção do Estado, mas a visão própria também deve ser expandida para as diversas áreas onde o consenso está sendo desenvolvido, para fazer de um indivíduo um universal que consegue ganhar ativa ou passivamente os diferentes grupos sociais, disputando palma a palma cada “trincheira” da sociedade. (VARESI, 2016, p. 11-12, tradução nossa).

Dessa forma, consoante interpretação gramsciana, naquele momento da história, tanto os DH quanto os DH das mulheres passaram a compor uma concepção de mundo que encarna, em certa medida, uma visão geral de forma universalizada.

Especificamente no regime interamericano de DH, esses outros atores possuem um papel central na manutenção e validação do regime, conforme ilustrado pelo gráfico contido na

²¹ Assim como o construtivismo, a Teoria Crítica faz parte de um movimento de antagonismo ao consenso e às teorias clássicas de RI, de modo que ambas possuem orientações ontológicas e epistemológicas similares. Ainda que a abordagem teórica predominante no presente trabalho seja a construtivista, é pertinente que a abordagem crítica também apareça não somente para enriquecer o enfoque teórico, mas também para demarcar de forma mais contundente o papel da sociedade civil no processo em análise.

²² “(...) a sociedade civil refere-se a espaços ‘privados’ de participação voluntária (que também poderiam ser pensados como esferas não estatais da vida pública), como sindicatos, partidos, igrejas, mídia, centros de desenvolvimento, entre outros.” (VARESI, 2016, p. 9, tradução nossa).

introdução do presente trabalho. Ao demonstrar os números crescentes de petições e solicitações de medidas cautelares recebidas pela CIDH por parte desses atores, o gráfico abre margem para discutir e compreender o que Santos (2007) chama de “ativismo jurídico transnacional”:

(...) um tipo de ativismo focado na ação legal engajada, através das cortes internacionais ou instituições quase judiciais, em fortalecer as demandas dos movimentos sociais; realizar mudanças legais e políticas internas; reestruturar ou redefinir direitos; e/ou pressionar os Estados a cumprir as normas internacionais e internas de direitos humanos. (SANTOS, 2007, p. 27-28).

A grande questão relativa a esse tipo específico de ativismo é que os atores responsáveis por ele, em sua maioria ONGs, apelam à CIDH – assim como a outros órgãos internacionais – “não somente para encontrar soluções para casos individuais, mas também para criar precedentes que terão um impacto na política, legislação e sociedade brasileiras. A estratégia é fazer com que o caso seja um exemplo de mudança social” (SANTOS, 2007, p. 40). O caso da brasileira Maria da Penha Fernandes tinha um grande potencial para isso. Assim, o “ativismo jurídico transnacional”, através do sistema de petições do SIDH, foi responsável por levar a história e o caso judicial de Maria da Penha Maia à CIDH.

Em 20 de agosto de 1998, a CIDH recebeu a denúncia apresentada por Maria da Penha Maia Fernandes, pelo CEJIL e pela CLADEM em que se alegava a tolerância do Estado brasileiro para com a violência cometida por Marco Antônio Heredia Viveiros contra a sua então esposa Maria da Penha durante os anos de matrimônio entre ambos e que culminou numa tentativa de homicídio e novas agressões em maio e junho de 1983 (COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, 2001a). Essa denúncia se tornou o caso 12.051 – Maria da Penha Maia Fernandes.

Decorrente de um desses episódios do ano de 1983 em que, enquanto dormia, o marido atirou em suas costas, ela sofre de paraplegia irreversível e outros traumas não só físicos como psicológicos:

[...] Sustenta ela que o esposo procurou encobrir a agressão alegando ter havido uma tentativa de roubo e agressão por parte de ladrões que teriam fugido. Duas semanas depois de a Senhora Fernandes regressar do hospital, e estando ela em recuperação, pela agressão homicida de 29 de maio de 1983, sofreu um segundo atentado contra sua vida por parte do Senhor Heredia Viveiros, que teria procurado eletrocutá-la enquanto se banhava. Nesse ponto, decidiu separar-se dele judicialmente. (COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, 2001a, p. 4).

Durante a investigação judicial, foram recolhidas declarações que comprovaram a autoria do atentado por parte de Viveiros. Apesar de sustentar que a agressão fora cometida por ladrões que pretendiam entrar na residência, foram apresentadas provas que demonstravam que

Viveiros tinha a intenção de matá-la, tendo sido encontrada na casa uma espingarda de sua propriedade, o que contradiz sua declaração de que não possuía armas de fogo. Posteriormente, análises indicaram que a arma encontrada foi a utilizada no delito descrito. A partir disso, o Ministério Público brasileiro apresentou denúncia contra o Viveiros em 28 de setembro de 1984, como ação penal pública perante a 1ª Vara Criminal de Fortaleza (COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, 2001a).

Não obstante a contundência da acusação e das provas, o caso demorou 8 anos para chegar à decisão por Júri. Apenas em 4 de maio de 1991, foi proferida sentença condenatória contra Viveiros em que, por seu grau de culpabilidade na agressão e tentativa de homicídio, foi condenado a 15 anos de prisão, que foram reduzidos a dez anos, por não constar condenação anterior (COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, 2001a).

Nessa mesma ocasião, a defesa apresentou recurso de apelação contra a decisão do Júri. Três anos mais tarde, o Tribunal de Alçada decidiu pela anulação da decisão do Júri, a partir do argumento da defesa de que houve vícios na formulação de perguntas aos jurados (COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, 2001a).

16. Alegam que paralelamente se desenvolvia outro incidente judicial pela apelação contra a sentença de pronúncia (primeira decisão judicial pela qual o Juiz decide que há indícios de autoria que justificam levar o caso ao Júri), apelação que teria sido também extemporânea e que foi declarada como tal pelo Juiz. Para o exame dessa decisão, também interposto recurso de apelação perante o Tribunal de Justiça do Estado do Ceará, que aceitou considerar a apelação e a rejeitou, confirmando em 3 de abril de 1995 a sentença de pronúncia, uma vez mais reinstituindo que havia indícios suficientes de autoria.

17. A denúncia sobre a ineficácia judicial e a demora em ministrar justiça continua a sustentar que dois anos depois da anulação da sentença condenatória proferida pelo primeiro Júri, em 15 de março de 1996, realizou-se um segundo julgamento pelo Júri em que o Senhor Viveiros foi condenado a dez anos e seis meses de prisão.

18. Os peticionários manifestam que novamente o Tribunal aceitou uma segunda apelação da defesa, em que se alegava que o réu foi julgado ignorando-se as provas de autos. Desde 22 de abril de 1997, o processo se encontra à espera da decisão do recurso em segunda instância perante o Tribunal de Justiça do Estado do Ceará e, até a data da apresentação da petição à Comissão, não havia sido decidido. (COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, 2001a, p. 5-6).

Nesse sentido, a denúncia se referia à tolerância do Estado por não haver, efetivamente, tomado as medidas necessárias para processar e punir o agressor por mais de 15 anos – que se mantivera em liberdade durante todo esse tempo –, apesar das denúncias efetuadas. Dessa forma,

o Poder Judiciário do Ceará e o Estado brasileiro agiram de maneira ineficaz deixando de conduzir o processo judicial de maneira rápida e eficiente, com isso criando alto risco de impunidade, uma vez que a punição neste caso prescreve depois de transcorridos 20 anos do fato, o que não demora a ocorrer. (COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, 2001a, p. 6).

Em 19 de outubro de 1998, a CIDH transmitiu a petição ao Estado brasileiro, solicitando informações a respeito do caso. O Estado não respondeu a solicitação, levando os peticionários a solicitarem a

(...) aplicação do artigo 42 do Regulamento da Comissão com o propósito de que se presumisse serem verdadeiros os fatos relatados na denúncia, uma vez que haviam decorrido mais de 250 dias desde a transmissão da petição ao Brasil e este não havia apresentado observações sobre o caso. (COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, 2001a, p. 3).

Em 1999, a Comissão reiterou sua solicitação ao Estado e, em 2000, se colocou à disposição das partes por 30 dias para dar início a um processo de solução amistosa. Sem resposta afirmativa de nenhuma das partes, a Comissão considerou que, nesta etapa processual, o assunto não é suscetível de solução por esse meio (COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, 2001a).

Assim, no ano seguinte, por meio do Relatório de Mérito nº 54/01, a CIDH considerou que a omissão de processar e condenar o responsável constitui um ato de tolerância do Estado pela violência sofrida por Maria da Penha, recomendando ao Estado brasileiro:

1. Completar rápida e efetivamente o processamento penal do responsável da agressão e tentativa de homicídio em prejuízo da Senhora Maria da Penha Fernandes Maia.
2. Proceder a uma investigação séria, imparcial e exaustiva a fim de determinar a responsabilidade pelas irregularidades e atrasos injustificados que impediram o processamento rápido e efetivo do responsável, bem como tomar as medidas administrativas, legislativas e judiciárias correspondentes.
3. Adotar, sem prejuízo das ações que possam ser instauradas contra o responsável civil da agressão, as medidas necessárias para que o Estado assegure à vítima adequada reparação simbólica e material pelas violações aqui estabelecidas, particularmente por sua falha em oferecer um recurso rápido e efetivo; por manter o caso na impunidade por mais de quinze anos; e por impedir com esse atraso a possibilidade oportuna de ação de reparação e indenização civil.
4. Prosseguir e intensificar o processo de reforma que evite a tolerância estatal e o tratamento discriminatório com respeito à violência doméstica contra mulheres no Brasil. A Comissão recomenda particularmente o seguinte:
 - a) Medidas de capacitação e sensibilização dos funcionários judiciais e policiais especializados para que compreendam a importância de não tolerar a violência doméstica;
 - b) Simplificar os procedimentos judiciais penais a fim de que possa ser reduzido o tempo processual, sem afetar os direitos e garantias de devido processo;
 - c) O estabelecimento de formas alternativas às judiciais, rápidas e efetivas de solução de conflitos intrafamiliares, bem como de sensibilização com respeito à sua gravidade e às conseqüências (sic) penais que gera;
 - d) Multiplicar o número de delegacias policiais especiais para a defesa dos direitos da mulher e dotá-las dos recursos especiais necessários à efetiva tramitação e investigação de todas as denúncias de violência doméstica, bem como prestar apoio ao Ministério Público na preparação de seus informes judiciais.
 - e) Incluir em seus planos pedagógicos unidades curriculares destinadas à compreensão da importância do respeito à mulher e a seus direitos reconhecidos na Convenção de Belém do Pará, bem como ao manejo dos conflitos intrafamiliares.

5. Apresentar à Comissão Interamericana de Direitos Humanos, dentro do prazo de 60 dias a partir da transmissão deste relatório ao Estado, um relatório sobre o cumprimento destas recomendações para os efeitos previstos no artigo 51(1) da Convenção Americana. (COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, 2001a, online).

Esse relatório é marcado por uma mudança de paradigma na interpretação da Comissão ao destacar que a violação dos direitos de Maria da Penha se inscreveu em um padrão discriminatório generalizado de violência e falta de efetividade do Estado no julgamento dos agressores, o que o levou a praticar condutas que não apenas violavam a obrigação de processar e condenar, assim como a de prevenir esse tipo de prática. Essa interpretação é uma mudança de paradigma na medida em que a violência contra a mulher é compreendida dentro de um padrão discriminatório generalizado de violência e não somente enquanto um caso isolado.

56. Dado que essa violação contra Maria da Penha é parte de um padrão geral de negligência e falta de efetividade do Estado para processar e condenar os agressores, a Comissão considera que não é só violada a obrigação de processar e condenar, como também a de prevenir essas práticas degradantes. Essa falta de efetividade judicial geral e discriminatória cria o ambiente propício à violência doméstica, não havendo evidência socialmente percebida da vontade e efetividade do Estado como representante da sociedade, para punir esses atos. (COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, 2001a, online, grifo nosso).

Tal entendimento foi de encontro tanto aos cenários da agenda global e regional de DH quanto aos contextos social e político brasileiro no tocante às pautas defendidas pelo movimento de mulheres, delineadas na seção anterior.

Paralelo a esse processo, considerando todo o panorama global, regional e local delineado, em julho de 2002, após o veto presidencial do Projeto de Lei (PL) 2372/2000 de autoria da Deputada Jandira Feghali (PCdoB/RJ) – também pontual, mas que ampliaria o campo de defesa da mulher vítima de violência –, foram iniciadas as movimentações para a formação de um consórcio para a elaboração (e sua posterior apresentação) de uma estrutura para uma minuta de anteprojeto que abarcasse todas as aspirações dos movimento de mulheres e feministas e contribuísse para erradicar de forma ampla a violência doméstica e familiar contra as mulheres. “Seria uma legislação de impacto que não se restringisse apenas à questão penal. Deveria também alcançar todos os órgãos governamentais responsáveis pela segurança, educação, saúde, entre outros” (CALAZANS; CORTES, 2011, p. 42). Ademais, era consenso para o grupo que a Lei 9.099/1995 deveria ser desconsiderada, pois compreendia-se que a violência doméstica não era e não poderia continuar a ser tratada sob o status de “menor potencial ofensivo”.

(...) O Consórcio foi formado pelas organizações CFEMEA – Centro Feminista de Estudos e Assessoria; ADVOCACI – Advocacia Cidadã pelos Direitos Humanos; AGENDE – Ações em Gênero Cidadania e Desenvolvimento; CEPIA – Cidadania,

Estudos, Pesquisa, Informação, Ação; CLADEM/BR – Comitê Latino-americano e do Caribe para a Defesa dos Direitos da Mulher; e THEMIS – Assessoria Jurídica e Estudos de Gênero, bem como por juristas e feministas especialistas no assunto. A coordenação do Consórcio ficou sob a responsabilidade do CFEMEA, por estar sediado em Brasília e ter expertise em *advocacy* no legislativo e executivo. Os trabalhos do Consórcio foram iniciados em julho de 2002 e se estenderam até o primeiro ano da promulgação da lei. Daí em diante, os grupos que participaram do Consórcio e os outros que se uniram para defender a aprovação do projeto de lei continuaram a realizar ações, de forma isolada ou em parceria, com outras ONGs ou instituições governamentais ou não. (CALAZANS; CORTES, 2011, p. 43)

No final de 2003, o resultado do trabalho do Consórcio foi apresentado à Bancada Feminina do Congresso Nacional²³ em um seminário realizado na Câmara dos Deputados, onde foi debatido com as deputadas e a ministra da Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres (SPM). “A Ministra da SPM mostrou-se receptiva e, de pronto, acolheu a proposta, prontificando-se a dar andamento ao projeto no menor espaço de tempo possível” (CALAZANS; CORTES, 2011, p. 45). Após a ocasião, foi formado um Grupo de Trabalho Interministerial (GTI)²⁴, instituído pelo Decreto 5.030/2004 de 31 de março de 2004.

A versão final do projeto foi encaminhada em novembro de 2004 pela SPM ao Conselho Nacional dos Direitos das Mulheres (CNDM) e ao Consórcio de ONGs, desagradando esta última, uma vez que a proposta era descaracterizada em relação a inicial elaborada pelo grupo pois incluía em seu texto a competência da Lei 9.099/1995 no julgamento dos crimes de violência doméstica contra a mulher. Ainda assim, o PL 4.559/2004, por iniciativa do Executivo, foi encaminhado à Câmara dos Deputados.

O processo de tramitação do PL 4.559/2004 foi longo e contou com o apoio integral da Bancada Feminina e de alguns deputados e senadores. No âmbito social, havia uma grande mobilização da sociedade, tanto na Câmara quanto no Senado. “As duas casas receberam diversas correspondências cobrando dos parlamentares a aprovação desta lei, demonstrando,

²³ A Bancada Feminina, composta por todas as deputadas, é uma força suprapartidária reconhecida por suas conquistas na defesa dos direitos das mulheres, sendo liderada por uma coordenadora e três coordenadoras-adjuntas, eleitas por todas as deputadas na primeira quinzena da primeira e da terceira sessão legislativa. Suas reuniões ocorrem mensalmente ou mediante solicitação de uma deputada. Em julho de 2013, foi criada a Secretaria da Mulher pela Resolução nº 31/2013, que consolidou a Procuradoria da Mulher e a Coordenadoria dos Direitos da Mulher, representando a Bancada Feminina. A criação da Secretaria da Mulher possibilitou que a coordenadora da Bancada Feminina participasse das reuniões do Colégio de Líderes, com direito a voz, voto e discurso no Plenário durante o horário dos líderes partidários (BRASIL, 2024).

²⁴ O GTI foi composto por representante dos órgãos: (a) Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres, da Presidência da República, que o coordenou; (b) Casa Civil da Presidência da República; (c) Advocacia-Geral da União; (d) Ministério da Saúde; (e) Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República; (f) Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial da Presidência da República; e (g) Ministério da Justiça. Contou também com a participação nas reuniões e discussões de representantes das Comissões do Ano da Mulher da Câmara e do Senado e de organizações da sociedade civil.

dessa forma, o quanto a sociedade precisava e almejava uma legislação que findasse a barbárie vivenciada por muitas brasileiras” (CALAZANS; CORTES, 2011, p. 54).

O PL chegou ao Senado Federal no início de 2006. Em 18 de julho deste mesmo ano, o projeto foi aprovado e enviado pelo Ofício SF nº 1351 à ministra de Estado Chefe da Casa Civil que encaminhou a Mensagem SF nº 185/06 ao Presidente da República para a promulgação presidencial. Finalmente, em 7 de agosto de 2006, a Lei 11.340/06 foi sancionada, objetivando, entre outras matérias, a criação de

mecanismos para coibir a violência doméstica e familiar contra a mulher, nos termos do § 8º do art. 226 da Constituição Federal, da Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres e da Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher. (BRASIL, 2006).

Sob toda essa conjuntura marcada por (a) ativismo jurídico transnacional a partir da denúncia à CIDH; (b) mobilização sistemática nas instituições políticas nacionais e na sociedade; (c) formação do consórcio de ONGs para a elaboração de um anteprojeto de lei, foi alcançado o tão almejado instrumento interno de proteção às mulheres contra a violência.

Ainda que o processo de criação de uma lei no Brasil a respeito dessa matéria não tenha o Relatório de Mérito da CIDH como condição crítica primordial, visto que foi um processo “mais complexo e multidirecional do que a existência do caso como gerador da conjuntura crítica” (ARAI, 2020, p. 113), não se pode negar sua influência, uma vez que

(...) a Presidência da República, com assessoria da SPM, decidiu, ao sancionar a Lei aprovada no Congresso Nacional, cumprir a recomendação da OEA, nominando a nova lei de Lei Maria da Penha, como uma forma simbólica de cumprir as recomendações da Comissão. (CALAZANS; CORTES, 2011, p. 56).

O caso Maria da Penha na CIDH e a LMP inauguram, portanto, um novo momento no que tange aos DH das mulheres tanto no âmbito do SIDH quanto no Estado brasileiro.

3 O SIDH ENQUANTO UM “REGIME EFICAZ”: MUDANÇAS NO COMPORTAMENTO DOS ATORES E NOS PADRÕES DE INTERAÇÃO ENTRE ELES NO ÂMBITO DA TEMÁTICA DE VIOLÊNCIA CONTRA A MULHER

O Relatório da CIDH referente ao litígio internacional do caso Maria da Penha representa um marco histórico importante na luta pelos DH das mulheres. Segundo Evorah Cardoso (2011), a CIDH é “um *locus* de mobilização social em torno de direitos” (CARDOSO, 2011, p. 365). Sob essa perspectiva, esse documento não seria “(...) o ponto final deste processo, mas sim uma das etapas. A disputa por direitos seguiria no âmbito doméstico para a efetiva

internalização dessa jurisprudência” (CARDOSO, 2011, p. 365). Anos mais tarde, a promulgação da LMP indica mais um avanço nesse processo contínuo.

Esses acontecimentos evidenciam não somente o reconhecimento da importância de medidas específicas para prevenir e erradicar a violência contra as mulheres no âmbito interno e regional, mas também (i) a dimensão do papel dos atores não-estatais na criação e operação de regimes internacionais; e, (ii) a mudança de comportamento e dos padrões de interação entre os atores envolvidos.

O primeiro fator se relaciona com a influência dos atores não-estatais na administração de regimes em nível internacional e na implementação desses regimes no âmbito interno dos Estados. Nos casos de litígio internacional no âmbito do SIDH, esses atores, ao participarem ativamente e terem informações demandadas pela CIDH durante todo o processo,

se agigantam como cães de guarda, divulgando comportamentos não conformes ou ambíguos por parte dos membros do regime e pressionando as comissões internacionais a levarem seus mandatos a sério e a enfrentarem questões delicadas de maneira direta. (LEVY *et al.*, p. 1995, p. 317, tradução nossa).

Os relatórios da CIDH destacam como as ONGs podem contradizer diretamente as afirmações dos Estados sobre suas ações e exigir explicações adicionais. Segundo Florencia Montal e Gino Paselli (2023), as ONGs, enquanto petionários, possuem a capacidade e a disposição para desafiar as posições dos Estados, o que pode resultar em níveis mais elevados de desacordo sobre o grau de conformidade estatal em relação a determinadas recomendações da CIDH. Esse desacordo intensifica os processos de monitoramento pela Comissão, ocasionando procedimentos mais longos e detalhados. A postura dos petionários influencia diretamente a abordagem da CIDH, que tende a questionar mais o Estado quando confrontada com evidências de não conformidade substancial. Portanto, a participação ativa das ONGs nos litígios internacionais não apenas fortalece a vigilância sobre os Estados, mas também influencia significativamente a dinâmica e a profundidade dos processos de monitoramento pelos órgãos internacionais de DH.

O segundo fator insere os acontecimentos em questão – o litígio internacional do caso Maria da Penha e a promulgação da LMP – na discussão que permeia o conceito de “regime eficaz” de Levy *et al.* (1995). O termo “regime eficaz” se refere a um regime internacional que tem o potencial de induzir mudanças no comportamento dos atores envolvidos e nos padrões de interação entre eles, resultando na gestão efetiva dos problemas em foco. Por “comportamento dos atores” entendem-se as ações executadas por um ator específico, enquanto “padrões de interação” dizem respeito às ações em que os atores interagem entre si.

Diante disso, o presente capítulo busca compreender em que medida o SIDH enquanto um regime internacional de DH pode ser considerado um “regime eficaz” conforme conceituado por Levy *et al.* (1995). Nesse sentido, são realizadas análises das mudanças ocorridas nos comportamentos dos atores envolvidos na temática de violência contra a mulher, bem como nos padrões de interação entre eles no âmbito do SIDH.

A primeira seção elucida o caso Maria da Penha na CIDH e a LMP como pontos de inflexão na discussão sobre um “regime eficaz” e os elementos que o compõem, destacando os motivos pelos quais esses eventos podem ser interpretados como mudanças no comportamento dos atores e nos padrões de interação entre eles. Na primeira subseção, o foco principal está nas ações empreendidas pelo Estado brasileiro, enquanto na segunda subseção, a atenção é direcionada para a atuação da CIDH e dos atores da sociedade civil. Na segunda seção, os elementos que constituem o conceito de “regime eficaz” são analisados após a promulgação da LMP. O período de análise abrange os 15 anos seguintes (2007-2021), após a promulgação da LMP, considerando-se necessário um intervalo de tempo adequado para observação e análise de um processo social. Na terceira seção, o conceito de “regime eficaz” é discutido através da abordagem interamericana à conformidade de Rene Uruña (2021).

Conforme apontado no capítulo 1 do presente trabalho, as discussões e análises com base no conceito de “regime eficaz” são mais amplas que o “*narrow compliance*”, adentrando o campo dos “*extra-compliance effects*”, o que torna esse exercício particularmente difícil, uma vez que

[o]s sistemas sociais que são o foco dos regimes internacionais são tipicamente complicados e sujeitos a flutuações complexas. Portanto, é difícil, na melhor das circunstâncias, atribuir as mudanças observadas ao funcionamento de regras internacionais específicas. Essa dificuldade é agravada pelo fato de que a maioria dos problemas sérios é suficiente para justificar a criação de um regime internacional motiva os atores a buscar soluções por uma variedade de meios, incluindo alguns que não envolvem o regime diretamente. (LEVY *et al.*, 1995, p. 291, tradução nossa).

Essa dificuldade justifica a escolha dos documentos analisados no presente capítulo serem os próprios relatórios da CIDH em que o Estado e os petionários enviam as informações que são objetos de escrutínio pela Comissão. Dessa forma, parte-se do entendimento que o envio dessas informações para a CIDH por esses atores sinaliza, em alguma medida, a influência do regime interamericano na adoção de uma determinada medida interna.

3.1 APLICANDO O CONCEITO DE “REGIME EFICAZ”: O LITÍGIO INTERNACIONAL DO CASO MARIA DA PENHA NA CIDH E A LEI MARIA DA PENHA COMO PONTOS DE INFLEXÃO

3.3.1 O Estado brasileiro

O Brasil foi omissivo em relação ao caso Maria da Penha durante todo o processo de trâmite do mesmo na CIDH, segundo relatado anteriormente. De 1998 a 2000, o Estado não respondeu a nenhuma das solicitações do órgão, o que levou a publicação do Relatório nº 54/01 pela CIDH em 16 de abril de 2001.

Após tal publicação, Maria da Penha aponta que a omissão estatal continuou: “(...) houve assim um silêncio ainda sobre isso, e o caso caminhando para prescrição, porque com 20 anos o crime prescrevia (...)” (PENHA, 2015, p. 11). Não obstante, no Relatório Anual da CIDH de 2001, consta que:

68. O Estado brasileiro informou a Comissão a respeito do processo seguido contra o responsável da agressão (sic) e tentativa de homicídio a que se refere a recomendação (sic) Nº 1, *supra*. Informou igualmente que a vítima não havia sido indenizada. Relatou as iniciativas relativas aos aspectos legislativos inseridos nas recomendações transcritas *supra*. (COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, 2001b, online).

De fato, embora o Estado tenha apresentado uma resposta à CIDH pela primeira vez em relação ao caso, a informação fornecida é insuficiente e não aborda adequadamente seus esforços para cumprir (de forma restrita, isto é, numa perspectiva de *narrow compliance*) as recomendações.

Em outubro de 2002, surgem os primeiros sinais de movimentação mais clara da parte do Estado: o governo brasileiro começou a dar atenção ao caso através da Secretaria de Estado dos Direitos da Mulher (SEDIM), criada ao final do segundo mandato de Fernando Henrique Cardoso (FHC)²⁵. A então presidente da SEDIM, Solange Bentes, pressionou o Superior Tribunal de Justiça a decidir o recurso do julgamento contra o agressor antes da prescrição do crime. Ao final desse mesmo mês, o caso foi concluído: “(...) dezenove anos e seis meses depois do crime, a apenas seis meses da prescrição, ele foi finalmente preso (...)” (PENHA, 2012, p. 81). A decisão do Júri local condenou Viveros a 10 anos e seis meses de prisão. “Proferir essa

²⁵ O governo FHC foi, particularmente, importante para a promoção dos DH no país, pois incorporou as normas internacionais de DH ao sistema jurídico-normativo brasileiro, ratificando, por exemplo, a CADH em 1992, e a Convenção de Belém do Pará, em 1995. Em especial, a adoção destas normas abriu caminho para mobilizações jurídicas transnacionais por parte das ONGs de DH e de organizações feministas, como ocorreu, por exemplo, no caso de Maria da Penha (SANTOS, 2010).

decisão, somente poucos meses antes do prazo prescricional do crime em questão, foi uma das recomendações da CIDH” (SANTOS, 2007, p. 45).

Inicialmente, o governo posterior ao de FHC, cuja presidência foi ocupada por Luiz Inácio Lula da Silva – em o que viria a ser seu primeiro mandato de 2003 a 2006 –, não deu a devida importância ao caso Maria da Penha e às recomendações da CIDH, de forma que a única atualização do caso no Relatório Anual da CIDH de 2003 se refere a execução da sentença de Viveiros (COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, 2003, online).

Em 2004, as organizações CEJIL, CLADEM e AGENDE apresentaram uma petição ao Comitê responsável pelo monitoramento da CEDAW, informando sobre o descumprimento por parte do Brasil de suas obrigações internacionais relacionadas com a prevenção e erradicação da violência contra as mulheres. O governo, então, começou a cumprir parcialmente as recomendações da CIDH devido a essa e outras formas de pressão (SANTOS, 2007).

Conforme aponta o Relatório Anual da CIDH de 2004, ocorreram várias reuniões entre o Governo Federal e os peticionários para discutir o cumprimento das recomendações. No mesmo documento, embora os peticionários aleguem a falta de uma resposta oficial do Estado sobre o conteúdo dessas reuniões, são mencionados alguns esforços por parte do Estado brasileiro em relação ao *narrow compliance* e o reconhecimento de que existem dificuldades decorrentes da estrutura federativa do Brasil para cumprir essas medidas (COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, 2004, tradução nossa).

Naquele momento, essa postura de maior atenção em relação ao caso de Maria da Penha após o Relatório da CIDH demonstra o (tímido) início de uma mudança de comportamento do Estado brasileiro na forma de lidar e enfrentar as questões relativas à violência contra as mulheres.

Não obstante, a realização dessas ações está diretamente vinculada aos esforços de *advocacy* e ativismo jurídico transnacional do movimento de mulheres e de organizações de DH. Isto é, a construção da “força política” para que essa mudança começasse a acontecer não partiu do âmbito governamental, mas sim da sociedade civil organizada. Essa dinâmica se estabelece em virtude do fato de que as recomendações da CIDH não apenas ampliam a legitimidade da mobilização política em prol da efetivação dos DH, mas também propiciam a criação de coligações capazes de oferecer apoio a essa causa (PIOVESAN; CRUZ, 2021).

Conforme aponta Liliana Tojo²⁶ (2022), que atuou nos principais anos de desenvolvimento do litígio internacional:

(...) primero demoró entre el momento en que sale la... el, el relatório (sic), digamos, y el momento en que el relatório adquiere fuerza política, digamos, hubo un tiempo en el que esa fuerza política debió ser construida, ¿no? Y ahí el aporte nuestro tenía que ver más bien con incidir sobre el gobierno federal, que en ese momento era un gobierno que, si bien tenía un día, tenía un mejor diálogo respecto de la agenda de violaciones a los derechos humanos y la agenda que estaba en los casos ante el Sistema Interamericano. En ese conjunto de casos, el caso de Peña no era visualizado como un caso grave, no era visualizado como ocasiones más claras y ese momento era muy fuerte la agenda de trabajo esclavo, lo que está en el relatório. Yo estuve un tiempo de construcción de la fuerza política de esa agenda, no... del impacto que ese relatório podía tener, de la relevancia que tenía y, y hubo ahí algunos, este... algunos episodios, nosotras hacíamos periódicamente reuniones de supervisión del cumplimiento del relatório, que era una estrategia que no era tan, tan habitual y en forma paralela se fueron construyendo, se hizo un trabajo, independientemente del que hacía el movimiento de mujeres que también hizo lo suyo, sobre todo de CLADEM, nosotros hicimos como una estrategia muy fuerte de divulgación del informe. Yo recuerdo en esas épocas haber viajado muchísimo al interior de Brasil difundiendo el informe, no... y CLADEM también lo hacía y eso fue muy importante para después poder avanzar en algunos aspectos del cumplimiento del informe, porque el informe... llegó un momento que el informe se tornó en algo muy conocido y hubo algo que me parece que fue muy exitoso de ese proceso que es como que fue apropiado por distintos actores sociales (...). (TOJO, 2022, p. 4).

Todo o esforço vinculado a garantir tanto *narrow compliance* quanto *extra-compliance effects*, portanto, partiu, primariamente, da sociedade civil organizada. Beatriz Galli²⁷ (2022), que participou tanto da construção do anteprojeto de lei como do processo do litígio internacional – tendo sido ela quem primeiro teve contato com o caso –, entende esse movimento como essencial pois

(...) se o governo não ver que tem uma pressão da sociedade civil, ele também não age, né? Além da pressão internacional, tem que ter a pressão interna, né? São os dois componentes para que, de fato, uma recomendação possa ser implementada, né? E que, de fato, um caso desse tenha impacto né... no âmbito nacional. (GALLI, 2022, p. 3).

²⁶ Liliana Tojo é advogada pela Universidade de Buenos Aires (UBA), com especialização em estudos de gênero. É autora de publicações sobre gênero e DH. Ministrou cursos e fez várias apresentações em diversos fóruns sobre DI dos DH. Exerceu os cargos de Diretora do Escritório Brasil e do Escritório Sub-regional da Bolívia e Cone Sul do CEJIL. Além disso, ocupou a posição de Chefe da Área Jurídica no Conselho Nacional da Mulher, vinculado a Presidência da Argentina. É professora convidada no Mestrado em DH da Universidade Nacional de La Plata, na Argentina, e coordena o Módulo de Gênero e DI no Programa de Atualização em Gênero e Direito da Faculdade de Direito da UBA. Como advogada, já representou vítimas perante a CIDH e a Corte IDH, tendo atuado nos principais anos do litígio internacional do caso Maria da Penha.

²⁷ Maria Beatriz Galli Bevilacqua é advogada, graduada em Direito pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, tem mestrado em Direito pela Faculdade de Direito da Universidade de Toronto e realizou um *Fellowship* em Direitos de Saúde Reprodutiva pelo Instituto Georgetown. Atualmente, atua como Consultora Sênior de Políticas e Advocacy na Ipas, onde esteve envolvida por mais de 18 anos. Antes disso, ocupou cargos como Assessora Jurídica de Políticas na mesma organização, além de ter sido Diretora do Programa Brasil do CEJIL e Coordenadora do Programa de Gênero e Direitos Humanos na Fundação Heinrich Böll.

Ademais do relato de Tojo, isso se confirma através dos Relatórios Anuais da CIDH de 2005 e 2006 em que o Estado não apresentou informações sobre o seguimento do caso, apenas os peticionários o fizeram (COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, 2006, online; COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, 2007a, online).

Paralelo a esse processo e com raízes no movimento de mulheres que se dedicavam à pauta de violência contra a mulher desde a década 70, um grupo de advogadas e ONGs trabalhavam em um anteprojeto de lei específico sobre a temática em 2002. Para além da luta histórica do movimento, a origem desses esforços pode ser discernida em dois fatores primordiais, conforme ressaltado por Carmen Hein Campos²⁸ (2022), que participou do grupo desde o seu início. Esses fatores são os seguintes: (i) a Convenção de Belém do Pará, já ratificada pelo Estado brasileiro naquela conjuntura, a qual estava em contraposição à Lei 9.099; e, (ii) a indignação coletiva decorrente das experiências profissionais das pessoas envolvidas no atendimento de mulheres sob os preceitos desta lei. Segundo Campos (2022),

(...) os juízes aqui tinham de fazer um termo de bom viver que não tinha repercussão nenhuma, era um compromisso meramente moral do autor do fato de não cometer mais violência e encerrava a audiência e era aquilo né... porque, porque toda a lógica da lei é uma lógica para beneficiar o réu. E a gente saía muito indignada dessas audiências né. Nós e as mulheres (...). (CAMPOS, 2022, p. 1).

Os anos entre o início dos trabalhos desse grupo em 2002 e a promulgação da LMP em 2006 foram narrados anteriormente de forma que o conteúdo não será repetido no presente capítulo. Não obstante, dois aspectos precisam ser ressaltados nesse processo. O primeiro se refere ao protagonismo da sociedade civil organizada:

(...) Primeiro, que ela é uma proposição do movimento de mulheres feministas e do movimento de mulheres. Então, ela tem uma origem que não é o Congresso Nacional, embora ela tramite por dentro. Então, então, ela tem uma mudança em relação à origem do processo, como se faz leis, como se fazem leis no país, que é o Congresso

²⁸ Carmen Hein Campos é Doutora em Ciências Criminais pela PUC/RS, possui mestrado em Direito pela Universidade Federal de Santa Catarina e pela Universidade de Toronto (Programa de Direitos Reprodutivos). Graduiu-se em Direito pela Universidade Federal de Pelotas. Além disso, atua como professora visitante no Programa de Mestrado em Direitos Sociais da Universidade Federal de Pelotas (UFPel) e como professora colaboradora do Programa de Pós-Graduação em Direito do Centro Autônomo do Brasil - UniBrasil. Foi docente do Programa de Mestrado em Segurança Pública e do Curso de Direito da Universidade Vila Velha (2014-2017) e do Mestrado em Direitos Humanos da UniRitter (2017-2022), ministrando disciplinas como Gênero e DH e Direitos Sociais e Gênero. Sua experiência inclui assessoria à CPMI da Violência contra a Mulher, do Congresso Nacional, onde coordenou o Relatório Final (2013), bem como consultorias para a ONU Mulheres e a Secretaria de Políticas para as Mulheres da Presidência da República. Ela faz parte do Consórcio Lei Maria da Penha e do Conselho Diretor da Themis – Gênero, Justiça e Direitos Humanos, além de integrar a Red Alas – Rede Latino Americana de Acadêmicas e Acadêmicos de Direito. Como autora, contribuiu com diversos artigos e é autora dos livros “Criminologia Feminista: Teoria Feminista e Crítica às Criminologias” (Lumen Juris, 2017; 2020) e organizadora dos livros “Lei Maria da Penha Comentada em uma Perspectiva Jurídico-feminista” (Lumen Juris, 2011) e “Criminologia e Feminismo” (Sulina, 1999). Além disso, é co-organizadora dos livros “Criminologias Feministas: perspectivas latino-americanas” (Lumen Juris, 2020), “Sistema de Justiça Criminal e Gênero” (UFB; 2020) e “Manual de Direito Penal com Perspectiva de Gênero” (Lumen Juris, 2022). Também atua como co-editora da Revista iGAL (IusGénero América Latina).

Nacional. Nesse não, ela foi um processo de discussão de dois anos, no mínimo, assim, do movimento, como um movimento de mulheres, né? E depois, mais dois anos com o movimento de mulheres dentro do Congresso Nacional, discutindo com as parlamentares, com o Congresso Nacional, discutindo com o movimento de mulheres (...). (CAMPOS, 2022, p. 6).

O segundo aspecto, por outro lado, se relaciona com a mudança paradigmática de conteúdo numa legislação referente a essa temática, isto é, a LMP trata a violência doméstica e familiar contra as mulheres de maneira ampla e integral, reforçando a abordagem feminista da criminalização e propondo, simultaneamente, um tratamento multidisciplinar e estabelecendo medidas protetivas e preventivas – além das criminais – para o enfrentamento da questão (SANTOS, 2010):

(...) ela rompe com padrões jurídicos tradicionais, né... Por exemplo, quando ela, a gente pensou, os juizados especializados da Violência Doméstica e Familiar, com competência híbrida civil e penal, então sai da caixinha do civil, sai da caixinha do penal e diz “ô, a violência doméstica tem repercussões, no mínimo, nessas duas áreas”. Então, tem que ser dada por um único juiz, que é um juiz com essa dupla competência. Ela pensa a violência a partir de uma complexidade, não é? E de uma perspectiva integral de atendimento intersetorial e interinstitucional, multidisciplinar. Ela tem toda uma lógica, que é uma outra lógica de entender a violência. Então, do ponto de vista, digamos assim, da sua concepção, ela é uma mudança paradigmática muito grande (...). (CAMPOS, 2022, p. 6).

A promulgação da LMP em 7 de agosto de 2006, portanto, representa um momento ímpar para diversos atores: a própria Maria da Penha e seus familiares; os movimentos brasileiros feministas e de mulheres; as organizações envolvidas no litígio internacional do caso na CIDH; a própria CIDH; as mulheres brasileiras; e, em certa medida, a sociedade brasileira como um todo.

Além disso, a aprovação de uma legislação como a LMP demonstra (i) a institucionalização da problemática; (ii) o reconhecimento formal da vulnerabilidade da mulher nas relações domésticas, familiares e afetivas; e, (iii) a instituição da força simbólica da pena na redefinição jurídica da violência como ato lesivo a valores e sentimentos coletivos, deslocando o problema da esfera da vida privada para a esfera pública (MACIEL, 2011).

É relevante ressaltar que, ainda que os processos da construção e aprovação da LMP e do litígio internacional sobre o caso Maria da Penha sejam paralelos, toda a trajetória até a promulgação da LMP não ocorreu no vácuo em tempo e espaço, especialmente no tange aos esforços da sociedade civil organizada. Conforme aponta Galli (2022), vários fatores contribuíram para isso, tais como:

(...) Era um momento político favorável. Havia vontade política por parte do governo de aprovar essa legislação. Havia uma *advocacy* muito forte das organizações do movimento feminista em torno dessa questão. Havia o caso na Comissão Interamericana né... propiciando, então, que essas medidas fossem tomadas e que, se essas recomendações fossem acatadas, então eu acho que essa conjunção de fatores

foi muito favorável para que essas recomendações fossem de fato implementadas e a gente tivesse uma legislação (...). (GALLI, 2022, p. 3).

Considerando esses aspectos e as recomendações da CIDH referentes ao caso de Maria da Penha, a lei representa não só uma medida de *narrow compliance* – especificamente em relação à recomendação nº 4 –, mas também um *extra-compliance effect* na medida em que sua abrangência é maior que o caso em si e que se relaciona muito mais com o SIDH em sentido amplo, particularmente com a Convenção de Belém do Pará. A LMP e o litígio internacional do caso na CIDH, ainda que sejam independentes entre si, são processos que convergiram nas circunstâncias temporais e espaciais. Nesse sentido, tal legislação marca uma mudança de comportamento do Estado brasileiro no enfrentamento à violência contra a mulher, uma vez que demonstra um maior afinho em lidar com a questão pragmaticamente.

3.3.2 A CIDH e os atores da sociedade civil

Em geral, só é possível apresentar uma petição para a CIDH alegando violação à uma Convenção específica a respeito de fatos ocorridos após a data de ratificação dessa mesma Convenção. Disso decorre que, no caso do Brasil, a apresentação de uma petição para a CIDH alegando violação à CADH deve discorrer sobre ações ocorridas a partir de 1992, enquanto uma violação à Convenção de Belém do Pará deve ter ocorrido a partir de 1995. No entanto, a CIDH pode analisar casos que ocorreram antes da ratificação de qualquer uma das Convenções do SIDH se esses casos se referirem a violações contínuas (SPIELER, 2011). O caso Maria da Penha é um exemplo disso:

A CIDH considerou que tinha competência *rationae materiae*, *rationae loci* e *rationae temporis* para conhecer do caso, uma vez que os peticionários alegaram violações de direitos protegidos pela Declaração Americana e pela Convenção Americana quando se tornaram vinculantes para o Estado em 1992. Ainda que as agressões tenham ocorrido em 1983, a Comissão considerou que a falha em garantir o devido processo era uma violação contínua. Nesse sentido, também estaria amparado na Convenção Americana e na Convenção de Belém do Pará, uma vez que “a suposta atitude tolerante do Estado constituiu uma contínua denegação de justiça” a Maria da Penha, criando uma situação que inviabilizou a condenação do autor do crime e a compensação da vítima impossível. Segundo a CIDH, Maria da Penha sentiu os efeitos da “situação de impunidade e indefesa” após a ratificação de ambos os instrumentos. As violações contínuas constituem uma exceção à regra de que os Estados só respondem por violações ocorridas após a ratificação de cada Convenção. O propósito por trás dessa exceção é que a falha de um Estado em lidar com as violações em tempo hábil levou a outras violações que continuaram após a ratificação das convenções. (SPIELER, 2011, p. 132, tradução nossa).

O caso foi o primeiro a aplicar a Convenção de Belém do Pará no SIDH (SANTOS, 2007; SPIELER, 2011; BARACHO *et al.*, 2015; TOJO, 2022), o que o torna, nas palavras da própria CIDH, emblemático (COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS,

2019). Além disso, demonstra uma mudança de comportamento da CIDH na medida em que há o reconhecimento da responsabilização estatal pela violação dessa Convenção e pela não adoção de medidas para coibir a ocorrência de violência contra a mulher dentro de um padrão geral e estrutural de discriminação evidenciado pela aceitação desse tipo de violência no país através da ineficácia do Judiciário em julgar e punir casos como de Maria da Penha (COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, 2011).

A interpretação do caso Maria da Penha enquanto um indicativo de mudança de comportamento da CIDH na forma de lidar e enfrentar a temática da violência contra a mulher se vincula não somente ao pioneirismo da jurisprudência criada no âmbito do SIDH, mas também à atenção que um caso brasileiro nessa temática já havia recebido pelo órgão.

Dois anos antes do recebimento da petição sobre o caso Maria da Penha pela CIDH, em 5 de novembro de 1996, a Comissão recebeu uma outra denúncia apresentada pela CLADEM, pela União de Mulheres de São Paulo, pelo *Human Rights Watch* e pela CEJIL a respeito do caso de Márcia Cristina Rigo Leopoldi.

Em sua casa na cidade de Santos no estado de São Paulo no ano de 1984, Márcia Leopoldi foi morta por estrangulamento pelo ex-namorado, José Antônio Brandão do Lago, que teria agido por vingança devido ao rompimento da relação afetiva do casal (COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, 2012). Após sua morte, Deise Leopoldi, única irmã de Márcia, passou a se dedicar à luta por justiça. Devido a boa condição financeira da família, Deise conseguiu contratar advogados renomados para auxiliar os promotores públicos encarregados do caso (SANTOS, 2018a).

Em 1992, ela procurou a União de Mulheres de São Paulo, organização que conheceu através de um dos advogados que trabalhavam no caso, em busca de apoio. Nesse mesmo ano, ingressou na organização e participou da campanha “A impunidade é cúmplice da violência” em que o caso de sua irmã serviu perfeitamente ao propósito almejado com a ação pública. A União de Mulheres se mobilizou ativamente em torno do caso, organizando um protesto em frente ao tribunal quando foi realizado o segundo julgamento, publicando um cartaz com a foto de Lago e até divulgando o caso durante a IV Conferência Mundial sobre a Mulher, realizada em Pequim em 1995. Nesse segundo julgamento, o júri considerou Lago culpado e o condenou a quinze anos de prisão. Não obstante, ele fugiu (SANTOS, 2018a).

Em 1994, quando membros da CLADEM ministraram aulas no primeiro curso de educação popular jurídica para mulheres organizado pela União de Mulheres, as duas organizações começaram a discutir a ideia de encaminhar o caso à CIDH. No ano seguinte, o

Brasil ratificou a Convenção de Belém do Pará e os membros da CLADEM achavam que o caso seria ideal para testar a aplicação da Convenção e para pressionar o Brasil a estabelecer leis e políticas de violência doméstica. Naquele período, o Brasil havia criado mais de 200 delegacias da mulher em todo o país, mas não havia nenhuma lei ou política abrangente para enfrentar de forma eficaz o problema da violência doméstica contra as mulheres.

Compreendendo a importância de levar o caso à CIDH, a CLADEM e a União de Mulheres buscaram o apoio do CEJIL para fazê-lo. Àquela altura, o CEJIL ainda não havia se mobilizado em um caso de direitos das mulheres e o engajamento no caso Márcia Leopoldi seria uma oportunidade para expandir seu escopo de trabalho, usando a Convenção de Belém do Pará para responsabilizar o Estado brasileiro e abrir precedente judicial para toda a região latino-americana (SANTOS, 2018a). Esse último ponto se relaciona com o que foi apontado por Tojo (2022) a respeito dos critérios de seleção de um caso pelo CEJIL. Um deles é a contribuição para processos de mudança político-social “(...) que ya están en curso o a disparar esos procesos” (TOJO, 2022, p. 2).

A ideia seria de tornar o caso um “bom caso” ou um “caso bem-sucedido”:

Um “bom caso” é aquele que exemplifica um padrão de violações de direitos humanos e pode ser usado para estabelecer um precedente judicial e promover políticas domésticas ou mudanças legais. Um caso exitoso não significa necessariamente que a CIDH considerará o Estado culpado pelas supostas violações. Em vez disso, pode envolver um acordo amigável entre os peticionários e o Estado. Mas o que é necessário é que o caso seja admitido pela CIDH para que possa ser usado como arma de pressão para o Estado em questão. Assim, o CEJIL tem o cuidado de enquadrar seus casos de acordo com os requisitos normativos processuais e materiais de admissibilidade. (SANTOS, 2018a, p. 128, tradução nossa).

Nesse panorama, o caso Márcia Leopoldi era promissor e Deise estava esperançosa de que, finalmente, a justiça seria feita. Contudo, a CIDH não abriu o caso imediatamente, tendo demorado dois anos para atribuir um número à petição (Petição nº 11.996).

Enquanto no caso Maria da Penha o tempo entre o recebimento da petição pela CIDH (em 1998) e a publicação do Relatório de Mérito (em 2001) é de 3 anos, no caso Márcia Leopoldi, há um caminho moroso até a publicação do Relatório de Admissibilidade da CIDH:

1. A petição foi recebida pela Comissão Interamericana em 5 de novembro de 1996. Seus originais e anexos foram recebidos em 13 de março de 1997. Mediante nota de 30 de abril de 1997, a CIDH solicitou informações adicionais aos peticionários, a fim de dispor dos elementos suficientes para iniciar a tramitação da denúncia. Essas informações foram recebidas pela CIDH em 21 de julho de 1997.

2. Levando em conta as informações recebidas, a CIDH deu conhecimento da denúncia ao Estado brasileiro em 10 de abril de 1998. Em 29 e em 30 de abril de 1998, o Estado apresentou sua resposta inicial à petição, cujas partes pertinentes foram encaminhadas aos peticionários em 30 de abril de 1998.

3. Os peticionários apresentaram observações adicionais nas seguintes datas: 25 de junho de 1998, 27 de janeiro de 2005, 1º de fevereiro de 2005, 27 de dezembro de 2005, 29 de agosto de 2006 e 25 de agosto de 2010. Essas comunicações foram devidamente encaminhadas ao Estado. Até esta data, o Estado não submeteu observações adicionais. (COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, 2012, p. 2).

No ano de 2012, decorridos dezesseis anos desde a apresentação da petição referente ao caso Márcia Leopoldi, a CIDH publicou o Relatório nº 9/12, declarando o caso inadmissível, uma vez que já havia sido resolvido internamente com a prisão de Lago em 2005. Além disso, conforme apontado por Santos (2018b), “até 2012, não havia qualquer informação sobre o caso de Márcia Leopoldi disponível no site da CIDH” (SANTOS, 2018b, p. 192, tradução nossa). Tal fato indica que não apenas o caso ficou sem um Relatório de Mérito por um longo período, mas também permaneceu fora do conhecimento público no âmbito do SIDH. A própria pesquisadora e ativista pelos direitos das mulheres Cecília MacDowell Santos (2018b) relata que só conseguiu descobrir o caso “porque conhecia a ativista feminista Maria Amélia de Almeida Teles (conhecida como Amelinha), membro fundadora e líder da União de Mulheres” (SANTOS, 2018b, p. 192, tradução nossa).

O CEJIL e a CLADEM concordaram com a posição da CIDH no Relatório nº 9/12. Seus representantes no Brasil tiveram um desacordo com Deise Leopoldi e a União de Mulheres sobre continuar pressionando a CIDH a admitir o caso uma vez que Lago foi preso. Deise e a União de Mulheres consideraram que Lago foi preso graças à suas mobilizações, uma vez a prisão aconteceu na mesma semana da participação de Deise no programa matinal Mais Você, transmitido pela Rede Globo, em que ela foi convidada para falar sobre violência doméstica e aproveitou a oportunidade para mostrar a foto de Lago²⁹ (SANTOS, 2018a; TV MIRANTE, 2005).

²⁹ Um aspecto comum que se evidencia tanto no caso Maria da Penha quanto no caso Márcia Leopoldi é o papel crucial desempenhado por atores não estatais na captura dos perpetradores dos crimes. No caso de Márcia Leopoldi, destaca-se o papel da irmã de Márcia como protagonista fundamental na busca pela justiça. Já no caso Maria da Penha, a sociedade civil desempenhou um papel central, conforme aponta Tojo (2022): “(...) y, inclusive, cuando encontramos al exmarido de Peña que estaba prófugo, que nosotros supimos dónde estaba, porque una persona que había asistido a una de las charlas que yo había dado divulgando el informe, lo conocía, lo había visto en la universidad y me llamó por teléfono al Cejil diciendo que ya sabía dónde estaba el marido, el ex marido de Peña y, entonces, nosotras decidimos, en lugar de presentar esto a nivel del juicio local, pedir una audiencia de seguimiento del informe y hacer esta presentación en forma oral en el, en la audiencia en Washington y eso hubo como un impacto muy fuerte porque fue como exponer al gobierno en términos de que, bueno, de que en realidad la impunidad persistía porque el gobierno no tenía voluntad de quebrarlo. Nosotros habíamos conseguido saber que él era profesor universitario y no es que era alguien que vivía en el medio del mato y, entonces, ahí pudimos, pudimos generar esa presión de decir bueno, ahora estamos diciendo dónde está, en que horario trabaja, en qué lugar. Si la policía no lo, no lo aprende, va a quedar en evidencia que el gobierno no solo tolera, sino que además es responsable de la impunidad de estos casos y ahí fue que el gobierno rápidamente digamos, no habíamos salido de Washington todavía y ya estaba preso (...)” (TOJO, 2022, p. 5-6).

O objetivo de Deise e da União de Mulheres era usar o caso para mostrar que o Estado brasileiro foi negligente e não protegia as mulheres da violência, isto é, torna-lo um “bom caso” ou um “caso bem-sucedido” (SANTOS, 2018a). Não obstante, é provável que esse objetivo tenha deixado de ser compartilhado pelas organizações CEJIL e CLADEM em algum momento do processo, pois Santos (2018a) aponta que elas não consideram o caso Márcia Leopoldi enquanto um “bom caso” ou um caso “bem sucedido”, visto que “[e]mbora o caso seja mencionado no site do CLADEM, nem o CLADEM–Brasil nem o CEJIL fizeram esforços para trazê-lo ao conhecimento do público, ao contrário do caso Maria da Penha” (SANTOS, 2018a, p. 132, tradução nossa).

Conforme relatado anteriormente, houve um grande e sólido comprometimento das organizações peticionárias (CEJIL e CLADEM) no caso Maria da Penha, seja antes, durante e depois de todo o processo na CIDH. Um relato específico de Tojo (2022) ilustra esse ponto levantado por Santos (2018a):

(...) nosotras hacíamos periódicamente reuniones de supervisión del cumplimiento del relatório (sic), que era una estrategia que no era tan, tan habitual y en forma paralela se fueron construyendo, se hizo un trabajo, independientemente del que hacía el movimiento de mujeres que también hizo lo suyo, sobre todo de CLADEM, nosotros hicimos como una estrategia muy fuerte de divulgación del informe. Yo recuerdo en esas épocas haber viajado muchísimo al interior de Brasil difundiendo el informe, no... y CLADEM también lo hacía y eso fue muy importante para después poder avanzar en algunos aspectos del cumplimiento del informe, porque el informe... llegó un momento que el informe se tornó en algo muy conocido y hubo algo que me parece que fue muy exitoso de ese proceso que es como que fue apropiado por distintos actores sociales (...). (TOJO, 2022, p. 4).

Esses esforços, aparentemente, não ocorreram na mesma proporção no caso Márcia Leopoldi. Na verdade, eles ficaram restritos às ações de Deise e da União de Mulheres, como, por exemplo, (i) a publicação de um livro em 2007 relatando um histórico detalhado da luta de ambas por justiça no caso e as estratégias conflitantes das ONGs para buscar justiça na CIDH; e, (ii) o envio de uma cópia desse livro à CIDH em 2010 para solicitar a admissão do caso, ignorando o CEJIL e seu papel de interlocutor principal junto à organização (SANTOS, 2018a).

Na esfera da sociedade civil, os processos de litígio internacional em DH levam a formação de “redes transnacionais de defesa de direitos” (TANs, sigla referente ao termo em inglês), segundo Margaret Keck e Kathryn Sikkink (1998). Isso significa que as organizações envolvidas no ativismo jurídico transnacional criam redes para comunicar e trocar conhecimentos jurídicos e outros tipos de conhecimento, formando alianças transnacionais para “defender as causas dos outros ou defender uma causa ou proposição” (KECK; SIKKINK, 199, p. 8). No entanto, Santos (2018a) aponta que, ao contrário da conceitualização original de Keck

e Sikkink das TANs como “formas de organização caracterizadas por padrões voluntários, recíprocos e horizontais de comunicação e troca” (KECK; SIKKINK, 199, p. 8), a relação entre os atores envolvidos no ativismo jurídico transnacional é frequentemente controverso e assimétrico.

Santos (2018a) destaca que os processos de litígio internacional em DH são marcados pelo compartilhamento de conhecimentos. Quando se trata dos DH das mulheres, diversos tipos de conhecimento são mobilizados: “conhecimento jurídico de direitos humanos; conhecimento de advocacia jurídica feminista; conhecimento popular feminista; e conhecimento corpóreo” (SANTOS, 2018a, p. 127).

Nessa perspectiva, o caso Márcia Leopoldi – primeiro caso brasileiro peticionado na temática de violência contra a mulher, mas não admitido pela CIDH – ilustra o que ela denomina “tradução divergente”, o que significa que os diferentes tipos de conhecimentos mobilizados levaram “à quebra de solidariedades no processo de mobilização jurídica” (SANTOS, 2018a, p. 130).

Conforme salientado por Santos (2018a), as narrativas de Deise Leopoldi, uma das figuras centrais no caso, lançam luz sobre a dinâmica controversa e assimétrica que permeou os esforços visando a responsabilização do Estado brasileiro. Após a prisão do acusado em 2005, surgiram discordâncias entre CEJIL, CLADEM e Deise Leopoldi, bem como a União de Mulheres, quanto à pertinência de persistir na pressão e na solicitação à CIDH para a admissão do caso. Deise e outros membros da União de Mulheres alegaram que a prisão de Lago ocorreu devido aos esforços de mobilização por eles empreendidos, não por ação do Estado. Nesse sentido, almejavam utilizar o caso como prova da negligência brasileira na proteção das mulheres contra a violência. Consequentemente, Deise e a União de Mulheres elaboraram um rascunho da petição, o qual foi compartilhado com o CEJIL em janeiro de 2005, num esforço colaborativo destinado a evidenciar as complexidades do caso, fundamentado na convicção de que o direito substantivo da vítima – respaldado por leis nacionais não implementadas no contexto interno – deveria prevalecer (SANTOS, 2018a).

Santos (2018a) ressalta que o CEJIL expressou preocupação quanto à possibilidade de perder o caso, uma vez que o propósito original da denúncia, ou seja, a prisão do acusado, já havia sido alcançado. Os representantes da CLADEM também manifestaram inquietação em relação às perspectivas jurídicas do caso, apesar de reconhecerem os esforços de Deise e compreenderem a importância de prosseguir na busca por um relatório de admissibilidade

perante a CIDH. Em uma entrevista concedida a Santos (2018a) em 2006, Valéria Pandjarjian, que na época era membro do CLADEM, enfatizou a imperiosa necessidade de reparação às vítimas e a relevância de perseverar no caso, ao mesmo tempo em que reconheceu que a situação não era favorável, pois o aspecto mais substancial da impunidade³⁰, razão subjacente à demanda junto à CIDH, havia se dissipado. O desentendimento entre Deise e as ONGs não foi resolvido e culminou no rompimento da aliança.

Apesar do arquivamento do caso pela CIDH, Santos (2018a) argumenta que a subjetividade e a identidade da vítima – nesse caso, um familiar da vítima –, foram claramente alteradas ao longo do processo de mobilização jurídica transnacional. Deise mudou-se para a cidade de São Paulo, filiou-se a uma organização feminista de base e tornou-se uma ativista feminista engajada na reforma do sistema legal e na erradicação da violência doméstica contra as mulheres. Contudo, os membros do CEJIL e da CLADEM não consideram este caso um exemplo de “sucesso”. Embora o caso conste no site do CLADEM, tanto essa organização quanto o CEJIL não empreenderam ações significativas para ampliar a sua visibilidade perante a sociedade em geral. O CEJIL, inclusive, omite o caso de Márcia Leopoldi em seu site.

Não obstante, o caso Maria da Penha é considerado “caso de sucesso” pelas organizações que participaram de seu processo de litígio, tendo havido o que Santos (2018) denomina “(...) ‘tradução convergente’ de diferentes tipos de conhecimento e um processo de construção de alianças entre todos os atores envolvidos do início ao fim do processo de mobilização legal” (SANTOS, 2018a, p. 132, tradução nossa). O caso é facilmente encontrado nos sites tanto do CLADEM/Brasil quanto do CEJIL. No site do CEJIL, o caso Maria da Penha é um exemplo de litígio bem-sucedido e de ‘impacto’. Além disso, este caso ilustra um processo de construção de alianças entre todos os intervenientes envolvidos, do início ao fim do processo de mobilização legal. Contribuiu também para empoderar a vítima, que se tornou ativista e criou sua própria organização: o Instituto Maria da Penha.

Nesse sentido, a postura atuante em todas as fases do processo adotada pelo CLADEM e pelo CEJIL no caso Maria da Penha aponta uma mudança de comportamento em suas estratégias de engajamento e ativismo jurídico transnacional referente à temática de violência contra a mulher, assim como uma mudança nos padrões de interação com os demais atores.

³⁰ Isto é, a prisão de José Antônio Brandão do Lago.

3.2 APLICANDO O CONCEITO DE “REGIME EFICAZ”: O PERÍODO POSTERIOR À PROMULGAÇÃO DA LEI MARIA DA PENHA (2007-2021)

Ao considerar a promulgação da LMP no Brasil e o caso Maria da Penha na CIDH como marcos temporais significativos no enfrentamento à violência contra a mulher, surge a necessidade de analisar além desses eventos específicos. É fundamental investigar o papel do SIDH como um regime internacional de DH e sua contribuição para melhorar o compromisso do Brasil e dos demais atores envolvidos na questão da violência contra a mulher, bem como garantir e proteger os direitos das mulheres após a implementação da LMP.

Este questionamento decorre das discussões anteriores realizadas neste trabalho sobre a eficácia e o cumprimento das normas. Compreender os efeitos para além do *compliance* no sentido usual (*narrow compliance*) do SIDH de adimplemento das medidas de recomendação se relaciona diretamente com o conceito de “regime eficaz” de Levy *et al.* (1995), que aborda mudanças no comportamento dos atores e nos padrões de interação entre eles com o objetivo de lidar com os problemas que o regime visa resolver.

Na presente seção, serão analisadas quais foram as mudanças de comportamento e no padrão de interação entre o Brasil e a CIDH – e, por consequência, com os atores da sociedade civil envolvidos no “ativismo jurídico transnacional” – na temática de violência contra a mulher nos 15 anos seguintes (2007-2021) a promulgação da LMP.

Nesse sentido, ainda que a LMP esteja fora do escopo temporal de análise de Simone Diniz (2006), a sua promulgação pode ser interpretada segundo o que ela caracteriza como “grande acerto” do movimento de mulheres, isto é,

(...) ter colocado a violência contra a mulher na agenda: das políticas públicas, da legislação, da produção acadêmica, do desenvolvimento de serviços específicos para atenção a essa violência, da mídia, dos direitos humanos, da saúde, etc. Enfim, ter posto em movimento um conjunto vasto de ações sociais como resposta ao reconhecimento dessa injustiça. (DINIZ, 2006, p. 16).

Um “acerto” que exige o esforço “de conservar a chama da criatividade e do compromisso com a mudança social acesa, no processo de institucionalizar essa agenda política” (DINIZ, 2006, p. 16). Um “acerto” que, portanto, requer o exercício da cidadania ativa baseada

(...) na suposição de uma prática crítica capaz de exigir o cumprimento de normas jurídicas preestabelecidas, de nomear as carências daquelas pessoas que não têm sido definidas como sujeitos de direitos e de formular novos direitos que surgem com a complexidade crescente das problemáticas da vida contemporânea. (PROVOSTE; VALDÉS, 2000, p. 2-3).

Essa prática se mistura com o processo de monitoramento do caso Maria da Penha na CIDH na medida em que a interpretação adotada no Relatório de Mérito pode ser compreendida enquanto uma decisão “com fundamentação de qualidade e generalidade suficiente para permitir a sua apropriação por atores, estatais ou da sociedade civil organizada, engajados em temas afetos à violação” (VIEIRA *et al.*, 2013, p. 53). Essa “generalidade” possibilitou o engajamento dos diversos atores de ambos os processos de forma a alterar o nível de comprometimento dos mesmos em relação à temática de violência contra a mulher. Em outras palavras, possibilitou não somente o cumprimento estrito (*narrow compliance*) das recomendações da CIDH, mas, sobretudo, a busca por gerar mudanças domésticas mais gerais, isto é, os *extra-compliance effects*.

A CIDH não utiliza essa terminologia, mas tem feito um esforço contínuo para compreender o impacto de seus casos dentro dos Estados no que se refere ao grau de cumprimento e internalização dos compromissos assumidos. A forma como essa compreensão é operacionalizada se insere dentro da análise de institucionalistas das escolas racionalista e construtivista, destacada por Cortell e Davis (2000) na teorização de “impacto” ou, nos termos dos autores, “*salience*”. O argumento se baseia na ideia que a força de uma norma se dá em função da incorporação dos princípios desta norma nos sistemas constitucional, regulatório ou judicial do Estado.

Neste contexto, o processo de monitoramento assume um papel crucial, como observado por Montal e Pauselli (2023). O monitoramento da conformidade revela dinâmicas complexas entre a Comissão, os Estados e os peticionários. A CIDH, ao certificar a conformidade, é influenciada não apenas pela presença de informações positivas sobre a implementação adequada, mas também pela ausência de contra-argumentos por parte dos peticionários. Essa dinâmica cria um incentivo para os Estados argumentarem que cumpriram suas obrigações, muitas vezes sem uma correspondência clara com o caso específico. Portanto, a certificação de conformidade muitas vezes reflete mais o consenso do lado peticionário do que uma análise detalhada da implementação efetiva das medidas.

As ONGs especializadas em litígios internacionais, que frequentemente atuam como peticionárias, entendem a delicadeza da fase de monitoramento e têm a habilidade de compartilhar informações de conformidade de maneira estratégica. Elas percebem que esse período é particularmente sensível para os Estados, pois inicia-se com a identificação de violações dos DH e culmina com a certificação de *compliance*. Enquanto buscam pressionar por medidas significativas quando o Estado enfrenta uma queda em sua reputação, há também

o risco de que essas ações estratégicas possam se desviar dos interesses das vítimas em favor de objetivos mais amplos e de outras concessões por parte das autoridades do país relacionadas à área do caso em questão. Essa complexidade ressalta a importância de uma análise cuidadosa das interações entre os diversos atores envolvidos no processo de monitoramento da conformidade com as recomendações internacionais de DH (MONTAL; PAUSELLI, 2023).

Nesse sentido, desde 2018, a Seção de Monitoramento de Recomendações está em funcionamento com o objetivo de coordenar o acompanhamento das recomendações formuladas pela CIDH com base em seus diversos instrumentos e ferramentas. O ano em que o funcionamento dessa Seção foi iniciado não é uma aleatoriedade, sendo uma consequência do Plano Estratégico 2017-2021 da CIDH.

O Plano Estratégico é um tipo de documento que oferece um melhor direcionamento de ação para o órgão, sendo uma ferramenta de reflexão da CIDH sobre seu próprio funcionamento. O primeiro Plano Estratégico da CIDH é o de 2011-2015 e seu lançamento ocorre sob o argumento de desenvolvimento constante de processos de fortalecimento institucional (COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, 2011). Não por acaso, o Relatório de Inadmissibilidade do caso *Márcia Leopoldi* foi publicado em 2012 visto que um dos planos de ação do Plano Estratégico 2011-2015 era eliminar o atraso na fase de admissibilidade.

O Plano Estratégico 2017-2021 previu o desenvolvimento de um programa comum especial a ser integrado a todos os Objetivos Estratégicos e Programas do Plano denominado “Programa Especial de Seguimento das Recomendações da CIDH”:

O programa exigirá que a CIDH desenvolva suas capacidades para promover um acompanhamento efetivo das recomendações já produzidas e procurará verificar o grau de cumprimento e internalização dos compromissos assumidos pelos Estados na área dos direitos humanos. Este programa especial contribuirá para o aperfeiçoamento dos mecanismos atuais de acompanhamento das recomendações realizadas pelas diferentes áreas e funções da CIDH, de forma articulada, integrada e coordenada e em resposta aos cinco objetivos propostos no Plano, a fim de concretizar a estratégia e dotar a CIDH de um sentido institucional único: expandir a eficácia do sistema interamericano como pilar e compromisso comum das Américas. (COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, 2017, p. 46, tradução nossa).

Disso decorre a criação e funcionamento da “Seção de Monitoramento de Recomendações”, citada anteriormente. Além disso, no contexto desses esforços, a partir de 2018, os Relatórios de Seguimento de casos passam a adotar um novo modelo em que são incluídas duas seções denominadas: (i) “Resultado individual do caso” em que se discorre a respeito do *narrow compliance*; e, (ii) “Resultado estrutural do caso” em que são apresentados *extra-compliance effects*.

Ao se relacionarem com a busca por gerar mudanças domésticas mais gerais, os *extra-compliance effects* são amplos. Não obstante, consoante a própria CIDH na seção intitulada “Resultado Estrutural do Caso” da Ficha de Seguimento do Relatório nº 54/01, eles serão analisados em dois quadros distintos segundo duas categorias diferentes, sendo elas: (i) Legislação e Avanço Normativo; e, (ii) Fortalecimento Institucional e Políticas Públicas³¹.

Quadro 2 – Legislação e Avanço Normativo

| Ano | Medida |
|------|---|
| 2011 | Decreto nº. 104, de 25 de janeiro de 2011, que estabelece a obrigatoriedade de notificação dos casos de violência doméstica e sexual contra a mulher. |
| 2017 | Lei nº 13.505 de 2017 que estabelece o direito da mulher em situação de violência doméstica e familiar de ter atendimento policial especializado e ininterrupto. |
| 2018 | Lei nº 13.641 de 2018 que estabelece o crime de descumprimento de medidas de proteção emergencial. |
| 2019 | Lei nº 13.827 de 2019 que dispõe sobre o procedimento de expulsão do agressor, verificada a existência de risco atual ou iminente à vida e à integridade física da mulher em situação de violência doméstica e familiar, ou de seus dependentes. Altera a LMP e dispõe sobre a concessão de medidas protetivas de urgência pela autoridade judiciária ou policial à mulher em situação de violência doméstica e familiar, ou dependentes. |
| | Lei nº 13.836 de 2019 que altera o artigo 12 da LMP ao estabelecer que o policial informará à autoridade judiciária quando a mulher vítima de violência estiver incapacitada. |
| | Lei nº 13.984 de 2019, que modificou a LMP, instituiu os Juizados Especiais de Violência Doméstica com competência híbrida para julgar causas cíveis e criminais, permitindo que as vítimas apresentem todas as questões jurídicas contra seu agressor, em único processo. |
| 2021 | Lei nº 14.149 de 2021, que institui o Formulário Nacional de Avaliação de Risco, a ser aplicado preferencialmente pela Polícia Civil no ato do registro do fato ou, na sua falta possível, pelo Ministério Público ou pelo Judiciário, ao atender pela primeira vez uma mulher vítima de violência doméstica. |

Fonte: elaboração própria com base na Ficha de Seguimento do Relatório nº 54/01 da Comissão Interamericana de Direitos Humanos (2022).

Quadro 3 – Fortalecimento Institucional e Políticas Públicas

| Ano | Medida |
|------|--|
| 2007 | Lançamento do “Pacto Nacional pelo Enfrentamento à Violência contra a Mulher”, durante a abertura da II Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres. O referido pacto garantiu, entre 2008 e 2011, investimentos de R\$ 1.000.000.000 (um bilhão de reais) para ações de enfrentamento à violência contra a mulher, por meio da ação articulada de diferentes Ministérios e Secretarias, sob a coordenação da Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres. Os eixos fundamentais do pacto são: a consolidação da Política Nacional de Enfrentamento à Violência contra a Mulher, incluindo a implementação da LMP; a promoção dos direitos sexuais e reprodutivos das mulheres e o combate à feminização do HIV/AIDS e outras doenças sexualmente transmissíveis; o combate à exploração sexual e ao tráfico de mulheres; e a promoção dos DH das mulheres privadas de liberdade. Em relação ao caráter assistencial, o pacto visa fortalecer a rede de atendimento às vítimas. |

³¹ É importante destacar que, no contexto da análise do Relatório nº 54/01 da CIDH (2022), a seção intitulada “Resultado Estrutural do Caso” se encontra subdividida em três categorias distintas, a saber: “Legislação e Avanço Normativo”, “Fortalecimento Institucional” e “Políticas Públicas”. No entanto, durante o processo de análise, observou-se uma repetição significativa de informações nas duas últimas categorias mencionadas, o que motivou a decisão de agrupá-las em uma única categoria.

| | |
|-------------|---|
| 2008 | Lançamento do Plano de Ação Estatal para a implementação do “Pacto Nacional pelo Enfrentamento à Violência contra a Mulher”. |
| 2010 | Consolidação da “Central de Atenção à Mulher – Ligue 180” como um canal de acesso direto para mulheres em situação de violência. |
| 2013 | <p>Implementação de programas de treinamento relacionados à LMP em coordenação com diversas entidades responsáveis pela administração da justiça.</p> <p>Criação de diversos mecanismos estatais para promover a defesa dos direitos da mulher, como a Comissão da Mulher no Conselho Nacional dos Defensores Públicos Gerais (CONDEGE).</p> <p>Criação do Fórum Nacional de Juízas e Juizes de Violência Doméstica e Familiar Contra a Mulher (FONAVID), a fim de estabelecer um fórum permanente de discussão sobre a LMP e a violência doméstica.</p> <p>Lançamento da campanha de informação intitulada "Compromisso e Atitude - A Lei é Mais Forte", para engajar o Poder Executivo, assim como a administração da justiça e os órgãos de segurança pública, no enfrentamento da impunidade em torno dos atos de violência contra as mulheres.</p> <p>Implementação do Programa “Mulher Viver sem Violência” para a ampliação e integração dos serviços públicos voltados à proteção da mulher em situação de violência. O programa foi reformulado pelo Decreto nº 10.112/2019, passando a se chamar “Mulher Segura e Protegida”, cujo objetivo é implantar mais unidades da Casa da Mulher Brasileira, ampliando o escopo das medidas de proteção.</p> |
| 2015 | Início da campanha nacional “Justiça pela Paz em Casa” para agilizar audiências e julgamentos relacionados a graves ameaças às mulheres através de três grandes mobilizações nos meses de março, agosto e novembro que contou com a participação de todos os tribunais de justiça do país. |
| 2016 | <p>Estabelecimento do acordo de cooperação técnica nº 31 de 2011, entre o CNJ, a Escola Nacional de Formação de Magistrados (ENFAM) e o Ministério da Justiça, que visa estabelecer cooperação técnica em atividades que contribuam para a disseminação, consolidação e implementação dos instrumentos previstos na LMP.</p> <p>Elaboração de diretrizes para investigar, processar e julgar as mortes violentas de mulheres sob a perspectiva de gênero pela ONU Mulheres/Brasil, pela Secretaria de Políticas para as Mulheres do Ministério da Mulher, Igualdade Racial e Direitos Humanos e pelo Conselho Nacional Secretaria de Segurança Pública do Ministério da Justiça, com o apoio da Embaixada da Áustria.</p> <p>Criação do Cadastro Nacional de Violência Doméstica através da Resolução do Conselho Nacional do Ministério Público nº 135/2016. A finalidade do cadastro é que os Ministérios Públicos estaduais incluam nele os processos em que se aplica a LMP, inclusive os feminicídios ocorridos no contexto de violência doméstica. O registro contém informações como o vínculo entre a vítima e o infrator; raça, idade e escolaridade de ambos; locais onde ocorreram os crimes; idade dos agressores e faixa de renda.</p> |

| | |
|--------------------|---|
| <p>2017</p> | <p>Atualização do “Manual de Rotinas e Estruturação dos Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher”, com o objetivo de revisar os procedimentos e fluxos que são independentes das normas processuais, para padronizar, uniformizar e conferir maior rapidez aos processos.</p> <p>Orientação do Programa Nacional do Livro Didático (Decreto nº 9.099/2017) para que as obras didáticas abordem questões de gênero e proporcionem debates relacionados à superação de todas as formas de violência.</p> <p>Instituição da Política Judiciária Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres pelo CNJ, visando: (i) adequar o judiciário à perspectiva de gênero; (ii) garantir a celeridade na prestação do serviço de justiça, concentrando esforços nos processos de violência doméstica e familiar; e, (iii) priorizar o diagnóstico do judiciário através da unificação da coleta e tratamento de informação sobre a estrutura do contencioso em matéria de gênero, informações sobre acesso à justiça e respostas de mulheres vítimas de violência doméstica e familiar.</p> <p>Alteração das tabelas processuais unificadas pelo CNJ para corrigir e especificar o cálculo dos dados estatísticos correspondentes aos processos relacionados à violência doméstica contra a mulher, captados por meio dos sistemas “Justiça em Números” e “Módulo de Produtividade Mensal”.</p> <p>Assinatura do Acordo de Cooperação Técnica nº 004/2017 com a Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados, com foco em técnicas e práticas restaurativas. No âmbito deste acordo, foi realizado curso multidisciplinar denominado "Violência doméstica: uma questão de gênero, valores e possibilidades" com a participação de 142 magistrados em assuntos relacionados à violência doméstica e familiar contra a mulher.</p> <p>Assinatura de Acordo de Cooperação Técnica pelo Conselho Nacional do Ministério Público e a Procuradoria Geral da União para o intercâmbio de dados do Registro Nacional de Violência Doméstica com o objetivo de dar agilidade e eficácia às ações contra os perpetradores de feminicídio.</p> <p>Institucionalização da campanha “Justiça pela Paz no Lar” pelo CNJ por meio da Portaria nº 15/2017, incluindo a publicação de relatórios semanais.</p> |
| <p>2018</p> | <p>Estabelecimento de meta institucional da Estratégia Nacional de Segurança Pública do Conselho Nacional do Ministério Público para reduzir o número de processos judiciais relacionados ao feminicídio.</p> <p>Implementação da Base Nacional Comum Curricular (BNCC), cujas competências incluem “Exercitar a empatia, o diálogo, a resolução de conflitos e a cooperação, fazendo-se respeitar e promovendo o respeito ao outro e aos DH, com acolhimento e valorização da diversidade de indivíduos e de grupos sociais, seus saberes, identidades, culturas e potencialidades, sem preconceitos de qualquer natureza”, e "Discutir e analisar as causas da violência contra populações vulneráveis (afrodescendentes, indígenas, mulheres, LGBTI, camponeses, pobres, etc.) visando a conscientização e construção de uma cultura de paz, empatia e respeito pelas pessoas”.</p> <p>Lançamento do Painel de Monitoramento da Política Judiciária Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres pelo Departamento de Pesquisas Judiciárias com o intuito de proporcionar transparência e publicidade, assim como informações sobre a estrutura e recursos humanos dos tribunais que lidam com a violência doméstica e familiar contra a mulher, assim como dados de litígio e produtividade desses tribunais.</p> <p>Implementação da “Patrulha Maria da Penha” para apoio e acompanhamento de medidas protetivas urgentes, a partir da realização de visitas domiciliares e diálogo com a rede multidisciplinar de proteção.</p> <p>Lançamento do Formulário Nacional de Avaliação de Riscos (FRIDA) durante o “2º Seminário Internacional Brasil-União Europeia: formas de prevenir a violência contra a mulher”. Os critérios de avaliação FRIDA foram desenvolvidos por pesquisadores e especialistas para ser um instrumento</p> |

| | |
|-------------|---|
| | uniforme, nacional e útil para mulheres vítimas de violência doméstica que recorrem a órgãos estatais e à sociedade civil, fornecendo insumos científicos para avaliar o risco em que se encontram. |
| 2019 | <p>Assinatura do “Pacto para Implementação de Políticas Públicas de Prevenção e Enfrentamento à Violência contra a Mulher”, iniciativa do Ministério da Justiça e Segurança Pública, em colaboração com o Ministério da Mulher, Família e Direitos Humanos, com o objetivo de unir esforços, por meio de uma ação coordenada e integrada entre os signatários, para realizar, compartilhar e sincronizar ações voltadas para a prevenção e combate à violência contra a mulher. Foi assinado por esses ministérios, pelo CNJ, pelo Ministério das Relações Exteriores, pelo Ministério da Cidadania, pelo Senado Federal, pela Câmara dos Deputados, pelo Conselho Nacional do Ministério Público, pela Defensoria Pública da União, pela Associação Nacional dos Defensores Públicos Gerais e pelo Conselho Nacional dos Delegados de Polícia Civil.</p> <p>Lançamento do Projeto “Salve uma Mulher” pelo Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos com o objetivo de mobilizar a sociedade e divulgar informações para o enfrentamento da violência contra a mulher.</p> |
| 2020 | <p>Lançamento do curso “Violência doméstica e familiar contra a mulher durante o isolamento social”, destinado a coordenadoras de Centros de Referência da Mulher, entidades não governamentais que prestam apoio à mulher vítimas de violência e organizações estaduais e municipais de políticas para as mulheres.</p> <p>Assinatura de Acordo de Cooperação Técnica com o Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios (TJDFT) para expansão nacional do Projeto “Maria da Penha vai à Escola”, cujo objetivo é capacitar profissionais da educação na implementação de projetos pedagógicos que abordem o tema e os oriente na denúncia de situações de violência, inclusive violência sexual contra crianças e adolescentes.</p> <p>Alteração do “Protocolo Nacional de Investigação e Perícia em Crimes de Femicídio”, através da Portaria nº 340, de 22 de junho de 2020, para aprimorar a investigação policial de denúncias de violência doméstica e familiar contra a mulher.</p> <p>Dotação orçamentária da Secretaria Nacional de Políticas para as Mulheres de R\$ 126.160.463,00, o que corresponde a 300% a mais do que o montante autorizado em 2019.</p> <p>Instituição do projeto “ProMulher – Projeto de Prevenção da Violência Doméstica e Familiar”, da Secretaria Nacional de Segurança Pública, cujo objetivo é capacitar os profissionais das Delegacias Especializadas no Atendimento à Mulher, bem como dotá-los de ferramentas tecnológicas para estatísticas, aperfeiçoamento dos serviços das unidades policiais e criação de protocolos e diretrizes nacionais para o atendimento às mulheres vítimas.</p> |
| 2021 | <p>Realização de campanhas e materiais educativos e informativos, tais como:</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Webinar “Paternidade, Corresponsabilidade e Equidade no Lar” e “Corresponsabilidade no Lar”; ● Campanha “Sinal Vermelho”, apoiada pela SNPM; ● Campanha “Alô Vizinho!”; ● Cartilha “Enfrentando a Violência Doméstica e Familiar Contra a Mulher”; ● Cartilha “Enfrentando a Violência Online Contra Adolescentes no Contexto da Pandemia de Covid-19”; ● Cartilha “Cuidando da Saúde Mental e Enfrentando a Violência Doméstica e Familiar Contra a Mulher: Autocuidado e Autopreservação Durante a Pandemia de Covid-19”. ● Campanha de sensibilização e combate à violência doméstica e familiar contra mulheres e outros grupos vulneráveis no contexto da pandemia, informando sobre a “Liga 180” como canal de denúncia. |

Fonte: elaboração própria com base na Ficha de Seguimento do Relatório nº 54/01 da Comissão Interamericana de Direitos Humanos (2022).

Os quadros 2 e 3 contribuem para posicionar o problema da violência contra a mulher como uma questão que, ainda que tenha tido uma importante proeminência internacional, requer contínua atenção e ação em âmbito estatal. Através da análise desses quadros, é possível observar, conforme o conceito proposto por Cortell e Davis (2000), a clara “institucionalização” dessa temática no contexto brasileiro, assim como seu impacto ou “*salience*”, uma vez que um conjunto duradouro de atitudes em relação à legitimidade desse assunto foi adotado.

As medidas legislativas e avanços normativos apresentados no quadro 2 revelam um avanço progressivo na abordagem jurídica desse problema social, através da implementação de leis que têm como objetivo primordial garantir a proteção e o suporte legal adequado às mulheres vítimas de violência.

Ao longo dos anos, pode ser observado um aprofundamento no escopo de atuação estatal, abrangendo diversas etapas do processo de assistência às vítimas. Desde o estabelecimento da obrigatoriedade de notificação dos casos de violência doméstica e sexual contra a mulher em 2011, até a instituição do Formulário Nacional de Avaliação de Risco em 2021, fica evidente o esforço contínuo para aprimorar as políticas públicas e fortalecer a proteção das mulheres em situação de violência.

O Decreto nº 104 de 2011, que estabeleceu a obrigatoriedade de notificação dos casos de violência doméstica e sexual contra mulheres, representa um marco importante na conscientização e no reconhecimento da gravidade dessas formas de violência. Essa medida estabeleceu a necessidade de notificação dos casos, tanto para fins estatísticos quanto para o planejamento de políticas públicas voltadas ao enfrentamento dessa problemática.

Além das legislações contidas nos quadros, o Estado também reportou à CIDH a respeito da denominada “Lei de Femicídio” (ou Lei nº 13.104/2015). O Projeto de Lei do Senado nº 292 de 2013 que deu origem a essa lei representa um marco significativo no cenário jurídico brasileiro ao propor a modificação do Código Penal, com o objetivo de incorporar o conceito de feminicídio como um elemento agravante do crime de homicídio (RIBEIRO, 2022). A fundamentação subjacente ao projeto reconhece a relevância do emblemático caso González e outras (“Campo Algodoeiro”) da Corte IDH:

A discussão sobre a tipificação penal do feminicídio como forma de combate à impunidade surge especificamente na América Latina, com base nos assassinatos de mulheres em Ciudad Juarez, no Estado de Chihuahua, no México, cuja continuidade e impunidade atraíram atenção internacional, especialmente a partir do início dos anos 2000. (BRASIL, 2013, online).

Após um processo de tramitação bicameral, o projeto se concretizou na Lei nº 13.104/2015. Para o Estado brasileiro, isso demonstra um compromisso claro com o

aprimoramento do arcabouço legal no combate à violência contra a mulher no país. Além disso, foi destacado que, a partir da promulgação da Lei nº 13.104/2015, que modificou o artigo 121 do Código Penal para incluir o feminicídio como uma forma qualificada de homicídio, houve ajustes na LMP com o propósito de fortalecer as ações do sistema de segurança e justiça para torná-las mais eficazes no enfrentamento desse tipo de violência (COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, 2022).

Apesar desses ajustes, a primeira alteração na LMP é proveniente da Lei nº 13.505/2017 (BRASIL, 2017), demonstrando o cumprimento do acordo com o movimento de mulheres que solicitou que a referida legislação não sofresse alterações nos primeiros dez anos (CAMPOS, 2022).

Essa alteração se relaciona com os esforços desde a promulgação da LMP para sua plena implementação. De acordo com Wânia Pasinato (2016), em 2009, o Observatório da Lei Maria da Penha – OBSERVE produziu estudos com o objetivo de descrever e analisar as condições de implementação da LMP. Com o mesmo objetivo, em 2012, foi constituída uma comissão parlamentar mista de inquérito. Os resultados comuns desses e outros estudos apontaram a redução do número de serviços especializados; a concentração nas capitais; as deficiências da rede; a falta de estrutura física, recursos materiais e humano; a inadequação ao cumprimento das novas atribuições e funções introduzidas pela LMP; a baixa qualificação dos profissionais para o atendimento especializado com perspectiva de gênero; e, a ausência de políticas institucionais que valorizem o conhecimento especializado e estimulem os profissionais em sua aplicação (PASINATO, 2016).

À vista disso, a Lei nº 13.505/2017 prevê que o trabalho prestado de atendimento à mulher vítima de violência doméstica deve ser realizado, preferencialmente, por servidoras do sexo feminino previamente capacitadas; dá garantias quanto às perguntas e questionamentos que devem priorizar a saúde psicológica e emocional da mulher; e, inclui novas diretrizes quanto ao local do atendimento e registro dos depoimentos (BRASIL, 2017).

Ademais, outras leis introduzidas, como a Lei nº 13.641 de 2018, que estabelece o crime de descumprimento de medidas protetivas de urgência, e a Lei nº 13.827 de 2019, que dispõe sobre o procedimento de expulsão do agressor em casos de risco iminente, reforçam a importância de garantir a segurança das mulheres e a aplicação efetiva das medidas protetivas.

A Lei nº 13.827 de 2019 também concede autoridade à polícia para afastar, em situações excepcionais, o suposto agressor do domicílio ou local de convivência quando houver risco à vida ou à integridade da mulher, mesmo sem autorização judicial prévia.

Além disso, a criação dos Juizados Especiais de Violência Doméstica, instituídos pela Lei nº 13.984 de 2019, representa um avanço significativo, permitindo que as vítimas apresentem todas as questões jurídicas contra seu agressor em um único processo, simplificando o acesso à justiça e proporcionando uma abordagem abrangente às questões legais envolvidas nos casos de violência doméstica.

Finalmente, a implementação do Formulário Nacional de Avaliação de Risco, conforme estabelecido pela Lei nº 14.149 de 2021, é mais um aspecto importante, visando padronizar e aprimorar a avaliação de risco nas situações de violência doméstica, a fim de identificar com maior precisão as mulheres em maior vulnerabilidade e direcionar os recursos e o atendimento de maneira mais eficaz.

Em conjunto, essas medidas representam o reconhecimento legal do interesse estatal em lidar com a violência contra mulheres e o compromisso contínuo de promover a segurança e o bem-estar das vítimas. Este avanço normativo na temática está inserido no contexto dos *extra-compliance effects*. Além disso, acrescenta à análise a dimensão do controle de convencionalidade, que estabelece limites verticais materiais para a produção normativa doméstica. Esses limites incluem a Constituição e os tratados de DH como o primeiro limite, bem como os tratados internacionais comuns em vigor no país como o segundo limite (MAZZUOLI, 2009).³²

Em relação ao controle de convencionalidade e à aplicação da LMP, é relevante destacar o caso da Lei nº 13.827 de 2019. Esta legislação concedeu à polícia a prerrogativa de afastar, em situações excepcionais, o suposto agressor do domicílio ou local de convivência diante de risco à vida ou integridade da mulher, sem necessidade de autorização judicial prévia. Tal medida suscitou debates e resultou na propositura de uma Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI 6138) pela Associação dos Magistrados Brasileiros (AMB). No entanto, o Supremo Tribunal Federal, de forma unânime, rejeitou a ADI (BRASIL, 2022), respaldando a interpretação já estabelecida pela Corte IDH, que enfatiza a obrigação de todas as autoridades públicas em exercer o controle de convencionalidade, não se limitando ao escopo do Poder

³² Os tratados de DH, considerados como paradigmas do controle concentrado, autorizam que os legitimados para a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) propostos no artigo 103 da Constituição possam solicitar ao Supremo Tribunal Federal (STF) a retirada da validade de uma norma interna que viole um tratado internacional de direitos humanos em vigor no país, mesmo que seja compatível com a Constituição. No caso dos tratados internacionais comuns, é certo que eles servem como paradigma para o controle de legalidade das normas infraconstitucionais. Portanto, a incompatibilidade dessas normas com os preceitos contidos nesses tratados invalida a disposição legislativa em questão, em benefício da aplicação do tratado (MAZZUOLI, 2009).

Judiciário. Essa interpretação visa garantir a proteção das mulheres vítimas de violência doméstica e promover a eficaz implementação da LMP (RIBEIRO, 2022).

Além disso, a dimensão do controle de convencionalidade destaca o papel dos demais instrumentos do SIDH para o pleno processo de "institucionalização" interna. Nessa perspectiva, as medidas apresentadas no quadro 2 estão em consonância com o item d do artigo 7º da Convenção de Belém do Pará, que determina aos Estados Partes a adoção de medidas jurídicas que exijam do agressor a abstenção de perseguir, intimidar ou ameaçar a mulher. Elas também se harmonizam com o artigo 7º, f do mesmo documento, que prevê que os Estados devem estabelecer procedimentos jurídicos justos e eficazes de proteção para as mulheres vítimas de violência doméstica (SIELSKIS; COSTA; CARVALHO, 2017).

O quadro 3 também evidencia a institucionalização doméstica no que diz respeito à abordagem da violência contra a mulher por meio do fortalecimento institucional e de políticas públicas. Dentre as ações realizadas, destaca-se a tentativa de inserir toda a problemática que envolve a violência contra a mulher no imaginário social por meio de campanhas de conscientização. Para Galli (2022), isso ocorreu na medida em que

(...) em termos de conhecimento da lei, é uma das leis mais conhecidas a Lei Maria da Penha. Realmente é muito difícil você achar uma pessoa que não conhece a Lei Maria da Penha né, que não fale assim, até de brincadeira “oh, vou te botar na Lei Maria da Penha”, “olha a Lei Maria da Penha” né... então, assim, a Lei Maria da Penha realmente caiu assim, muito bem, foi muito bem divulgada e foi, assim, ela foi muito bem incorporada pela sociedade como sendo assim, eu acho, uma legislação que espelha um ideal igualitário entre homens e mulheres né... ou entre pessoas que estão numa relação afetiva que elas... que... tenha igualdade né, nessas relações afetivas de gênero. (GALLI, 2022, p. 5).

Apesar de compreender a importância de trabalhar a temática no âmbito ideacional, ela acrescenta que “(...) falta muito ainda para, de fato, ela ter um impacto na, para a redução da violência né... de gênero. Porque as taxas só aumentam, né? Principalmente entre as mulheres negras” (GALLI, 2022, p. 5). Esse recorte de raça adiciona um elemento bastante importante nas discussões que permeiam a violência contra a mulher.

Embora a interseccionalidade de raça não perpassasse diretamente pela interpretação do caso Maria da Penha pela CIDH, esse elemento é incorporado nas análises posteriores da Comissão sobre o tema, como evidenciado no mais recente “Relatório de País” sobre o Estado brasileiro, elaborado a partir da visita *in loco* realizada em novembro de 2018 e publicado em 2021:

90. Apesar desses avanços no nível legislativo e no âmbito das políticas públicas, a comissão observa que a violência contra a mulher continua apresentando índices dramáticos, com números alarmantes de homicídios de mulheres por razões de gênero no país. Segundo dados da Comissão Econômica para a América Latina e Caribe

(CEPAL), 40% dos assassinatos de mulheres na região ocorrem no Brasil. Da mesma forma, segundo dados das secretarias de segurança, em 2017 ocorreram 4.539 assassinatos de mulheres, dos quais 1.133 foram classificados como feminicídios. Isso representa um aumento de 6,1% em relação a 2016, ano em que foram registradas 4.245 mortes (das quais 929 foram feminicídios). Em 2019, apesar da queda no número de homicídios de mulheres, foram registrados 1.314 feminicídios, um aumento de 7,3% em relação ao ano anterior. **Essas estatísticas mostram a sobrevivitização das mulheres negras e corroboram os efeitos diferenciais da violência e da insegurança em grupos que sofreram discriminação estrutural ao longo da história.** (COMISSÃO, INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, 2021, p. 41, tradução nossa, grifo nosso).

Ao incorporar o viés de raça em suas análises e jurisprudência referentes à temática de violência contra a mulher³³, a CIDH busca garantir que as mulheres afrodescendentes, indígenas e outras mulheres racializadas estejam incluídas e protegidas por seu arcabouço institucional.

Além disso, o uso do termo “*sobrevictimización*”, traduzido acima como “sobrevitização”, demonstra a compreensão dos múltiplos elementos de discriminação e violência que podem aumentar a vulnerabilidade dessas mulheres, tal como os recortes racial e socioeconômico.

Apesar de serem reconhecidos e valorizados esses avanços, é importante reconhecer que a mera proeminência de um tema, seja no âmbito interno ou externo, não garante uma mudança definitiva de comportamento dos atores. No contexto analisado, isso pode ser exemplificado no que tange à inclusão do tema da violência contra a mulher na base curricular:

65. Em 2021, a parte petionária informou que o Estado se recusou a cumprir com sua obrigação de incluir o tema da igualdade de gênero nos planos educacionais. Pelo contrário, segundo a parte petionária, o Estado gerou iniciativas legislativas e executivas com impacto em todos os ramos do governo que proíbem a discussão da igualdade de gênero nas escolas. (COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, 2022, p. 21, tradução nossa).

Em 2021, o Brasil estava sob o governo de Jair Messias Bolsonaro, marcado pela oposição às agendas por igualdade de gênero e pelo combate à “ideologia de gênero” desde o período da campanha eleitoral (KYRILLOS; SIMIONI, 2022). No período de seu governo entre 2019 e 2022, há um claro

(...) antagonismo aos movimentos sociais, aos grupos autônomos e aos/às ativistas. As reivindicações por igualdade de direitos, por direitos de cidadania são consideradas

³³ No contexto do regime interamericano de prevenção e erradicação da violência contra as mulheres, a inclusão da perspectiva racial apresenta um elemento essencial para a discussão. Não obstante, as considerações sobre raça no SIDH têm se desenvolvido ao longo dos anos por meio de debates e ações específicas. Em 2008, um Grupo de Trabalho foi estabelecido no âmbito do SIDH, em colaboração com os Estados, com o propósito de abordar questões relacionadas à raça e ao combate ao racismo. O objetivo desse grupo era redigir uma Convenção específica nessa área (INSTITUTO INTERAMERICANO DE DIREITOS HUMANOS, 2008). Cinco anos depois, em 5 de junho de 2013, a Assembleia Geral da OEA aprovou a Convenção Interamericana contra o Racismo, a Discriminação Racial e Formas Correlatas de Intolerância, também conhecida como “Convenção Interamericana contra o Racismo” ou “CIRDI” (BRASIL, 2021).

na gestão bolsonarista meramente como uma imposição do léxico do “politicamente correto”. (KYRILLOS; SIMIONI, 2022, p. 1891).

Nesse sentido, consoante Simone de Beauvoir, “[b]asta uma crise política, econômica e religiosa para que os direitos das mulheres sejam questionados” (BEAUVOIR, 1949, p. 29). Essa constatação, aliada à situação descrita anteriormente, ressalta a importância de um engajamento contínuo, mesmo quando um tema específico recebe destaque no contexto de um regime internacional de DH.

Outro ponto a ser ressaltado acerca dos dados apresentados no quadro 3 se refere aos esforços de capacitação dos profissionais envolvidos nos processos que incluem a problemática da violência contra a mulher. Isso é um aspecto fundamental para garantir a qualidade do atendimento e a continuidade dos serviços, mesmo em governos distintos. No entanto, como destaca Lenira Politano da Silveira (2006), muitas vezes os serviços são criados em condições precárias de funcionamento, contando apenas com o compromisso militante das pessoas envolvidas. Isso demonstra a precariedade do comprometimento do poder público em relação aos serviços que acabam isolados e fragilizados no cotidiano de atendimento “que se converte em um eterno ‘apagar de incêndios’” (SILVEIRA, 2006, p. 47).

Além dos dados apresentados nos quadros anteriores, na seção “Resultado Estrutural do Caso” da Ficha de Seguimento do Relatório nº 54/01, constam informações sobre um extenso número de publicações, relatórios analíticos, estudos, cursos direcionados a funcionários públicos e eventos institucionais no âmbito da temática de violência contra a mulher.

Ademais, são apresentados dados atualizados sobre o total de Juizados e delegacias especializadas no atendimento às mulheres vítimas de violência, porém há algumas inconsistências nos números apresentados.

Por exemplo, os dados demonstram uma aparente diminuição ao longo dos anos no número de Juizados especializados ou adaptados para atender adequadamente mulheres vítimas de violência. Em 2008, o Estado alegou que haviam 15 Juizados especializados e 32 Juizados adaptados. Em 2017, o número de Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher no Brasil era de 136 unidades. Em 2019, o Estado contabilizou um total de 105 Juizados especializados e adaptados. No entanto, os petionários afirmam que, em 2020, o número de Juizados especializados em violência contra a mulher no Brasil era de 112 (COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, 2022). Devido à imprecisão e variação apresentadas, esses dados suscitam um alto grau de confiabilidade e dificultam a atuação de todos os atores envolvidos na rede de proteção às mulheres vítimas de violência, sejam eles estatais ou não.

Somado a isso, no quadro 3, conforme análise anterior, constam medidas relativas à busca por uma sistematização e padronização nos atendimentos às mulheres vítimas de violência, a partir da criação de formulários. Essa ação sugere tanto uma tentativa de garantir atendimento de qualidade quanto que as informações coletadas sejam registradas de forma padronizada, facilitando a identificação de tendências e o planejamento de políticas públicas mais eficazes. Entretanto, é necessário refletir acerca da forma como essas medidas são executadas quando se tornam, de fato, serviços públicos à disposição da população.

Esse cenário remete à questão destacada por Galli (2022) sobre a importância de uma base de dados nacional sólida para a plena implementação tanto da LMP quanto de outras medidas relacionadas à temática da violência contra a mulher. Ela observa que a área da segurança pública é negligenciada no esforço incipiente de coletar esse tipo de informação:

Então, cada estado faz um pouco a sua própria política e essas políticas não são integradas, é... a dificuldade de coleta de dados e de armazenamento de dados também. A gente acaba indo muito buscar no Sistema Único de Saúde os dados que tratam do tema da violência, quando a gente deveria também ter no sistema de segurança pública um olhar sobre esses dados, no tratamento desses dados, uma desagregação para entender que ti... quais mulheres sofrem mais violências? Qual grupo etário tem sido alvo né... dessa violência? Em que contexto familiar né... isso vem acontecendo? Então, assim, a gente tem ainda uma série de medidas a serem ainda implementadas para a gente poder ter a dimensão dessa violência para se transformar em políticas eficazes. E como a gente não tem os dados que deveria ter, as políticas muitas vezes não estão adequadas a essa realidade. Ainda precisariam né... ser mais adequadas, mais adaptadas conforme o contexto local ou o contexto do estado né... (GALLI, 2022, p. 6-7).

Ambas as situações apresentam um paradoxo evidente. De um lado, podemos observar um salto significativo, tanto qualitativo quanto quantitativo, nas iniciativas do Estado brasileiro em relação à temática da violência contra a mulher entre os anos de 2007 e 2021. Como resultado, a pauta passou a integrar de forma muito mais institucionalizada não apenas os planejamentos governamentais, mas também as ações propriamente ditas, recebendo atenção reiterada do Estado. Por outro lado, é preciso refletir e questionar a maneira como essas ações estão sendo implementadas.

Um outro episódio que corrobora para esse questionamento se relaciona com a informação contida no quadro 3 de que houve, em 2020, “(...) [d]otação orçamentária da Secretaria Nacional de Políticas para as Mulheres de R\$ 126.160.463,00, o que corresponde a 300% a mais do que o montante autorizado em 2019” (COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, 2022, p. 28, tradução nossa). Na verdade,

Estudo realizado pela consultoria legislativa da Câmara dos Deputados, a pedido da Comissão de Direitos Humanos e Minorias, mostra que apenas R\$ 5,6 milhões de um total de R\$ 126,4 milhões previstos na Lei Orçamentária de 2020 foram efetivamente gastos com as políticas públicas para mulheres. (HAJE, 2020, online).

Diante das circunstâncias apresentadas, é imprescindível destacar que os avanços mencionados são encaminhados em relatórios feitos pelo próprio Estado no âmbito do processo de monitoramento do caso. Tal fato os torna, em certa medida, parciais – embora não necessariamente falsos ou enganosos –, tendo em vista que o Estado almeja apresentar suas ações a partir de uma perspectiva de autopromoção positiva perante a CIDH. Nesse contexto, a sociedade civil organizada, representada pelos peticionários neste caso, desempenha um papel fundamental na avaliação dessas informações, identificando possíveis incoerências, inconsistências e falácias. Como mencionado anteriormente nesta seção, a fase de monitoramento revela dinâmicas complexas entre a Comissão, os Estados e os peticionários (MONTAL; PAUSELLI, 2023).

À título de exemplo, na Ficha de Seguimento do Relatório nº 54/01 consta, entre outros apontamentos, que

[e]m 2021, a parte peticionária (...) [r]ecordou que o Estado se referiu à existência de 445 Delegacias Especializadas em Assuntos da Mulher (DEAM). Entretanto, indicou que existem apenas 385 DEAMs, considerando que nem todas são especializadas no atendimento à mulher. Para a parte peticionária, o número apresentado pelo Estado é insuficiente, considerando o aumento dos casos de violência de gênero no país. A peticionária informou que a ausência de uma política de expansão das Delegacias Especializadas tem impacto na prestação de serviços judiciais e pode levar à prescrição e à negação do acesso à justiça, para o que se referiu a um estudo do IPEA. A peticionária também apontou que a criação de delegacias, sem políticas públicas que as complementem, não garante uma resposta jurídica adequada ou atendimento às mulheres vítimas de violência e em risco de morte. A peticionária está preocupada com os retrocessos na criação e ampliação dos serviços da rede de atendimento às mulheres em situação de violência. (COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, 2022, p. 18, tradução nossa).

No processo de monitoramento do caso, os peticionários fornecem dados e avaliações importantes para apreciação da CIDH no que se refere à realidade interna brasileira no âmbito da temática de violência contra a mulher. Ao mesmo tempo, consolidam sua atuação na área de direitos das mulheres. Nesse caso, essa consolidação é, particularmente, importante tendo em vista que o caso Maria da Penha é o segundo caso brasileiro peticionado nessa área, mas é o primeiro admitido, pois precede a atuação pioneira, conturbada e contraditória no caso Márcia Leopoldi, cuja petição foi considerada inadmissível.

Além disso, essa consolidação se expande para além dos “casos paradigmáticos”, isto é, aqueles selecionados para “(...) mostrar que um determinado tipo de violação dos direitos humanos é endêmico e requer tanto soluções individuais quanto mudanças legais ou políticas domésticas” (SANTOS, 2018a, p. 126), com a participação desses atores da sociedade civil em audiências especiais e missões de verificação em matéria de direitos humanos das mulheres (CEJIL, 2008; BADILLA; GARCÍA, 2004) no âmbito do SIDH. Nesse sentido, ao fornecer um

panorama mais realista e abrangente dos contextos internos dos Estados, as contribuições da sociedade civil beneficiam e enriquecem o trabalho da CIDH e do SIDH em sentido amplo, agindo simultaneamente como uma pressão para ações mais eficazes por parte do Estado.

Embora a CIDH considere e valorize as informações fornecidas por ambas as partes nas Fichas de Seguimento de casos, é nos Relatórios de País que se realiza uma avaliação mais crítica e detalhada sobre uma ampla variedade de questões relacionadas aos DH. Esses relatórios são elaborados a partir de visitas realizadas *in loco* nos Estados, o que confere maior credibilidade e precisão à análise realizada. Eles são de suma importância para a compreensão do contexto geral dos DH em um determinado país, pois permitem uma avaliação imparcial, realizada por terceiros, isto é, pelos próprios funcionários da CIDH, e não por autoridades estatais ou membros da sociedade civil que possam ter interesses conflitantes.

No caso do Brasil, conforme exposto acima, o mais recente "Relatório de País" da CIDH sobre a situação de DH no país foi publicado em 2021. Nesse documento, as considerações sobre os DH das mulheres estão presentes na seção intitulada "Discriminação Histórica" do capítulo "A Discriminação Histórica e a Discriminação Socioeconômica como Causas da Desigualdade Estrutural" (COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, 2021).

Ainda que possa parecer apenas uma simples decisão de escrita, a escolha dos títulos nesses termos específicos é relevante, pois pode ser interpretada como um *extra-compliance effect* do caso Maria da Penha. Como já explicitado neste trabalho, o posicionamento da CIDH nesse caso representa uma mudança de paradigma, uma vez que a violência contra as mulheres é entendida como parte de um padrão discriminatório mais amplo de violência, e não apenas como um caso isolado. Dessa forma, a escolha de incluir essa análise em um capítulo com esse título, em vez de nomear como "*Los Derechos Humanos de La Mujer Brasileña*" (em português, "Os Direitos Humanos da Mulher Brasileira"), tal qual no primeiro "Relatório de País" sobre o Brasil de 1997 (COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, 1997), demonstra um desenvolvimento crítico e jurisprudencial crucial nos esforços para garantir e proteger os DH das mulheres.

Essa interpretação é reiterada pela CIDH em oportunidades anteriores a publicação do "Relatório de País" como, por exemplo, no Relatório Temático "*Violencia y discriminación contra mujeres, niñas y adolescentes: Buenas prácticas y desafíos en América Latina y en el Caribe – Anexo 2: Impacto de casos de discriminación y violencia contra mujeres, niñas y adolescentes*" (2019). Nesse documento, a CIDH faz uma importante reflexão sobre o impacto

dos casos relacionados aos DH das mulheres, com enfoque na temática da discriminação e violência contra esse grupo. Mais uma vez, o órgão reitera a posição assumida durante o caso Maria da Penha – que, inclusive, aparece no documento – e acrescenta que todos os casos apresentados demonstram esse padrão discriminatório:

62. Os relatórios de mérito publicados pela CIDH contribuíram consideravelmente para aumentar a conscientização sobre a discriminação e a violência de gênero contra mulheres, meninas e adolescentes nas Américas. Esses relatórios demonstram que essas violações de direitos humanos não são casos isolados, mas representam situações endêmicas enraizadas em relações de poder historicamente desiguais entre homens e mulheres. (COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, 2019, p. 34, tradução nossa).

Essa interpretação reiterada aponta o que Engstrom (2017) nomeia como “ciclos de realimentação institucional”. Esse termo faz referência a utilização contínua do SIDH de sua própria jurisprudência em todos os instrumentos disponíveis. Para o autor,

[o] impacto potencial do SIDH é maior quando os mecanismos do SIDH são usados de forma coordenada e como parte de uma estratégia coerente. Decisões específicas ou atividades de conscientização podem gerar mudanças de direitos humanos em si mesmos, mas seu impacto pode ser ampliado se ocorrerem no contexto de uma estratégia ampla e coordenada. (ENGSTROM, 2017, p. 1279).

Isso significa que quanto mais instrumentos disponíveis (e.g.: Convenções, relatorias, visitas ao país, processo de petição e decisões judiciais) do SIDH forem utilizados, maior a chance de alcançar resultados altamente significativos (ENGSTROM, 2017). Segundo Engstrom (2017), a área de DH das mulheres exemplifica isso. Ele cita o artigo de Mariana Prandini Assis (2017) cujo objetivo é oferecer uma visão global da categoria “violência contra as mulheres” na jurisprudência da Corte IDH. Nesse artigo, a autora aponta que

[e]nquanto a Corte Interamericana de Direitos Humanos teve seu primeiro período de sessões em 1979 e apesar do amplo e vigoroso ativismo feminista sobre a questão da violência contra a mulher desde a década de 1980, (...), somente em 2006 o Tribunal aplicou a categoria a uma de suas decisões. No entanto, houve alguns casos julgados pela Corte IDH anteriormente que poderiam ter sido examinados sob uma perspectiva de gênero, considerando, portanto, a aplicabilidade da categoria ‘violência contra a mulher’ às queixas descritas pelas vítimas e/ou seus advogados. (ASSIS, 2017, p. 1520, tradução nossa).

Ela entende que as categorias jurídicas são criadas e moldadas por um processo que é não apenas jurídico, mas também social e político, o que pode implicar no trabalho de ativistas. Não por acaso, ela não só traça um panorama anterior a essa jurisprudência em que cita o movimento internacional de ativismo de mulheres como também cita outras jurisprudências externas ao SIDH que influenciaram a Corte IDH (ASSIS, 2017).

No contexto apresentado e considerando a ideia de Engstrom (2017) sobre “ciclos de retroalimentação institucional”, não parece ser uma coincidência que o primeiro caso

relacionado a essa temática no âmbito da Corte IDH tenha ocorrido após o caso Maria da Penha, embora o tribunal pudesse tê-lo feito antes. Juntamente com a Convenção de Belém do Pará, o caso estabeleceu a jurisprudência necessária para que essa temática fosse abordada de maneira mais ampla no âmbito do SIDH, abrindo espaço institucional para receber e tratar casos concretos, além de reafirmar a violência contra a mulher como um problema de Estado (ARAI, 2020).

Nesse sentido, é interessante observar que a influência que uma jurisprudência pode exercer no âmbito do SIDH se assemelha tanto aos processos que precederam o caso Maria da Penha quanto à LMP. Em outras palavras, é necessário que haja uma atmosfera favorável que promova a atenção e a importância dada ao tema dentro do próprio SIDH, assim como ocorreu durante esses dois processos que foram antecedidos por “momentos políticos e sociais favoráveis”, conforme já mencionado no presente trabalho.

Nesse ponto da discussão, torna-se evidente que o regime interamericano de DH no contexto da violência contra a mulher desencadeou transformações no comportamento dos atores envolvidos e nos padrões de interação entre eles, resultando em uma abordagem que conseguiu, em maior ou menor grau, lidar com a problemática em questão. Portanto, pode-se afirmar que esse regime é eficaz, conforme conceituado por Levy *et al.* (1995). Contudo, é pertinente retomar a indagação apresentada na introdução deste trabalho e refletir (i) em que medida o SIDH, enquanto um regime internacional de DH, pode ser considerado um “regime eficaz”; e, (ii) como esse regime contribuiu para melhorar o padrão de comprometimento do Brasil na temática de violência contra a mulher e garantia e proteção dos direitos das mulheres após a LMP.

3.3 DISCUTINDO O CONCEITO DE “REGIME EFICAZ”: A ABORDAGEM INTERAMERICANA À CONFORMIDADE

O conceito de “regime eficaz”, nos termos de Levy *et al.* (1995), enfatiza o comportamento observável, assim como a definição de “eficácia” de Engstrom (2019) utilizada no presente trabalho. Em ambos os casos, a avaliação se dá com base no grau em que uma instituição ameniza o problema que motivou sua criação em primeiro lugar, isto é, mira a capacidade das instituições de gerar políticas específicas, na medida em que estas são implementadas através da aprovação de legislação, ou na criação e reforma de instituições nacionais que se mostrem efetivas em alcançar determinados objetivos institucionais.

Analisar em que medida o SIDH pode ser considerado um “regime eficaz” requer uma compreensão da abordagem interamericana à conformidade, conforme discutido por Rene Urueña (2021).

De acordo com Urueña (2021), o SIDH encara a fase de monitoramento do cumprimento como parte de um processo mais amplo de transformação (URUEÑA, 2021). Essa etapa está intimamente ligada à análise de um “regime eficaz”, ou seja, à avaliação da capacidade do SIDH, a partir de seus mecanismos e decisões, em gerar políticas específicas e eficazes no âmbito estatal.

A ideia de compreender seus próprios efeitos como um processo amplo de transformação indica que a abordagem interamericana à conformidade se relaciona mais intimamente com os *extra-compliance effects* do que com o *narrow compliance*. Para Urueña (2021),

[a] maioria dos mecanismos de supervisão são, de fato, de natureza informativa, ou seja, parecem estar menos preocupados em *fazer cumprir* determinadas ordens, mas sim em criar quadros cognitivos e dinâmicas políticas internas que, eventualmente, levarão a um cumprimento mais amplo das suas ordens. (...) Em todos estes casos, o Sistema está se esforçando para criar as estruturas cognitivas e políticas que facilitarão a pressão local em direção à conformidade, geralmente por meio de grupos da sociedade civil domésticos. Nesse sentido, os órgãos do sistema utilizam os mecanismos de monitoramento do cumprimento como uma ferramenta para abrir espaços de diálogo com as partes interessadas locais, a fim de trabalhar em conjunto com a sociedade civil e mudar, através do processo de monitoramento do cumprimento, as próprias condições que impedem o cumprimento. (URUEÑA, 2021, p. 241-242, tradução nossa).

Nessa perspectiva, os baixos níveis de *narrow compliance* são lidos dentro desse contexto mais amplo de transformação social através do DI (URUEÑA, 2021), estando intimamente relacionado à noção de *extra-compliance effects*. Como destacado por Flávia Piovesan e Julia Cortez da Cunha Cruz (2021), o DI pode contribuir para estabelecer padrões de DH, compensar os déficits nacionais e fomentar uma nova dinâmica de poder entre os atores (PIOVESAN; CRUZ, 2021). Isso explica por que o gráfico 1 ilustra a crescente busca pelo SIDH por atores não-estatais, ainda que se aponte uma “crise de *compliance*” ou “crise de observância” por parte dos Estados, conforme destacado na introdução do presente trabalho.

Esse aspecto também é considerado por Montal e Pauselli (2023) em sua análise sobre legitimidade. Segundo os autores, a investigação sociológica sobre OI estabelece que a legitimidade é a principal motivação de qualquer organização e que isto explica muito do que as organizações fazem, de modo que vários fatores podem afetar a percepção desse conceito. Para a CIDH e para os órgãos internacionais de forma mais ampla, as taxas de conformidade podem ser pensadas como um indicador de quanta autoridade as organizações possuem. Outro

indicador de legitimidade é a procura pelos seus serviços, uma vez que se os usuários da CIDH, isto é, os peticionários, não considerarem mais as petições como uma forma custo-efetiva de atingir seus objetivos, então será menos provável que apresentem suas queixas ao SIDH. Nessa perspectiva, Montal e Pauselli (2023) acreditam que a CIDH também deve se preocupar com a forma como os peticionários e outras partes interessadas percebem a sua eficácia em termos de mudanças positivas no comportamento do Estado (MONTAL; PAUSELLI, p. 4).

Considerando essas questões, a abordagem interamericana à conformidade de Urueña (2021), portanto, desafia as concepções tradicionais de *compliance*, que encaram as decisões, no âmbito de um regime internacional de DH, como estáticas e a fase de monitoramento do cumprimento como meramente mecânica.

Em contraposição a essa visão, o autor propõe uma perspectiva mais fluida e dinâmica. Ele argumenta que as decisões do SIDH não são rigidamente fixas, mas sim inicialmente gerais, definindo o alcance e os limites das possibilidades de cumprimento, mas carecendo dos detalhes de uma política concreta, cuja definição cai no âmbito de competência do Estado.

Os quadros 2 e 3 da seção 3.2 fornecem uma ilustração clara dessa questão. As informações apresentadas se relacionam à recomendação 4 da CIDH em relação ao caso Maria da Penha, que insta o Brasil a “[p]rosseguir e intensificar o processo de reforma que evite a tolerância estatal e o tratamento discriminatório com respeito à violência doméstica contra mulheres no Brasil” (COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, 2001a, online). Os dados apresentados nos quadros delineiam os detalhes da política concreta estatal, evidenciando assim o aprofundamento da institucionalização da temática.

Além disso, em relação a fase de monitoramento do cumprimento, o regime interamericano cria um continuum entre a decisão e as condições de implementação, percebendo esta última como maleável. Isso significa que as políticas que levam ao cumprimento no âmbito estatal são dinâmicas e podem ser influenciadas pela própria decisão. Isto é, quando o SIDH emite uma ordem, não se trata apenas de determinar se existem meios para o Estado a cumprir, mas também de considerar como essa decisão pode ser usada para mobilizar tais meios e alterar a dinâmica em direção ao cumprimento (URUEÑA, 2021).

Assim, as decisões do SIDH estabelecem os parâmetros para a execução, enquanto a política concreta dentro do âmbito nacional determina os aspectos específicos do cumprimento, resultando em um diálogo em constante evolução sobre o processo de *compliance* (URUEÑA, 2021).

Diante disso, Urueña (2021) adverte sobre a perigosa simplificação de avaliar o impacto do SIDH apenas com base no *narrow compliance*. Embora esse aspecto seja relevante, ele ressalta que a verdadeira eficácia das instituições interamericanas na proteção dos DH vai além disso, de modo que enfatizar excessivamente o *narrow compliance* como indicador único pode obscurecer o impacto mais amplo dessas instituições na sociedade.

Ao considerar o “impacto” como um prisma analítico mais amplo do que o “cumprimento”, é possível entender melhor como as decisões do SIDH são utilizadas por grupos da sociedade civil nacional para promover suas agendas, estabelecendo parcerias de cumprimento e buscando reparação simbólica para vítimas de violações de DH (URUEÑA, 2021).

Para Urueña (2021), as decisões interamericanas têm um efeito de “empoderamento institucional”, fortalecendo instituições nacionais pró-DH em suas disputas internas e desbloqueando entraves institucionais que impedem a proteção dos DH. Essas decisões penetram profundamente nos sistemas jurídicos da região, indo além do mero cumprimento e influenciando o raciocínio jurídico no âmbito nacional. Essa presença constante das normas e instituições interamericanas na região cria um quadro cognitivo compartilhado que transforma o modo como os problemas sociais e políticos são abordados, promovendo uma comunidade de práticas em torno dos DH (URUEÑA, 2021).

Nesse sentido, a abordagem interamericana à conformidade de Urueña (2021) oferece insights valiosos sobre como o regime interamericano tem contribuído para melhorar o padrão de comprometimento do Brasil na temática de violência contra a mulher e na garantia e proteção dos direitos das mulheres. Sob essa perspectiva, no caso Maria da Penha, foram alcançados êxitos significativos na construção de estruturas cognitivas e políticas que promovem o *compliance*, tendo havido um esforço bem-sucedido para estimular a pressão local em direção à conformidade por meio da mobilização de grupos da sociedade civil.

Conforme descrito na subseção 3.1.2, no caso 12.051, observa-se uma articulação estratégica da sociedade civil em contraste com o caso Márcia Leopoldi. No caso Maria da Penha, a sociedade civil não apenas buscou promover o *narrow compliance*, mas também pressionou por mudanças estruturais. Essa estratégia envolveu o aproveitamento da decisão do caso para ampliar a legitimidade pública e aumentar a visibilidade das demandas da vítima (ANTONIAZZI; KRSTICEVIC, 2021).

Ademais, o processo de empoderamento institucional decorrente desse litígio, marcado por fortalecer instituições nacionais pró-DH em suas disputas internas e remover entraves

institucionais que impedem a proteção desses direitos, foi internamente reforçado pelo desenvolvimento paralelo da Lei nº 11.340/2006. A convergência temporal dos esforços do movimento de mulheres envolvido na elaboração dessa lei e dos peticionários do caso na CIDH foi de extrema importância para o desenrolar conjunto desses processos, resultando na designação da referida lei como Lei Maria da Penha, enquanto medida de reparação simbólica.

A partir disso, o processo de empoderamento institucional se aprofundou. Nesse contexto, o Estado brasileiro ampliou as medidas de proteção às mulheres em casos de violência entre 2007 e 2021, como delineado na subseção 3.2. Ainda que seja necessária uma visão crítica em relação à forma como as ações foram conduzidas, o compromisso com a temática persistiu, mesmo com a alternância de governos, indicando que essa preocupação se tornou uma pauta de Estado, transcendendo questões partidárias. Isso sugere que o regime se mostrou eficaz, uma vez que as instituições conseguiram continuamente formular políticas específicas em prol dessa causa.³⁴

Além dessas medidas, existem outros *extra-compliance effects* que são difíceis de serem identificados e quantificados, pois estão relacionados ao impacto individual do caso. Um exemplo é o número de mulheres que decidiram denunciar episódios de violência após tomarem conhecimento da história de Maria da Penha.

Com esses avanços tanto no âmbito normativo e legislativo quanto no institucional e de políticas públicas na área de violência contra a mulher, o caso Maria da Penha se encaixa na lógica destacada por Urueña (2021), na qual as decisões dos órgãos regionais de DH são utilizadas por atores da sociedade civil nacional ou por instituições públicas pró-DH para superar a inércia institucional ou contornar obstáculos institucionais (URUEÑA, 2021). Nessa perspectiva, a eficácia de um regime é fortemente influenciada pela extensão do papel dos atores não-estatais na operação desse regime.

Ademais, tanto a CIDH quanto o SIDH como um todo ampliaram seu escopo na área, admitindo outros casos relacionados à temática e incorporando não apenas a perspectiva de gênero, mas também uma interpretação interseccional³⁵ em suas decisões.

³⁴ Em relação a esse ponto, é importante reiterar a ideia que o estudo de efeitos mais amplos de um regime internacional sempre envolverá algum grau de especulação. No entanto, em um nível mais geral, podemos distinguir as consequências abrangentes do regime com base em seu impacto nos Estados e nas relações interestatais, bem como na sociedade internacional e nas relações transnacionais. Em cada nível, é útil questionar se essas consequências mais amplas afetam as capacidades, interesses, questões cognitivas ou princípios constitutivos dos atores envolvidos, conforme destacado por Levy et al. (1995).

³⁵ “A interseccionalidade é uma lente através da qual você pode ver onde o poder vem e colide, onde ele se interliga e se cruza. Não é simplesmente que haja um problema de raça aqui, um problema de gênero aqui e um problema de classe ou LGBTQ ali. Muitas vezes, essa estrutura apaga o que acontece com as pessoas que estão sujeitas a todas essas coisas”. (CRENSHAW, 2019, p. 16, tradução nossa).

O caso Márcia Barbosa de Souza – o terceiro caso brasileiro peticionado na temática de violência contra a mulher, mas o segundo a ser admitido pela CIDH – ilustra claramente essa tendência. Ao condenar o Brasil, a Corte IDH enfatizou que a violência contra as mulheres no país é um problema estrutural e generalizado, tanto na época dos acontecimentos como nos dias atuais. Além disso, na análise do caso, a Corte IDH destacou as complexas interseccionalidades frequentemente presentes nos casos de violência contra a mulher, tais como pobreza, cor da pele e, no caso de Márcia, sua condição de jovem estudante vinda do interior da Paraíba. Para a Corte IDH, esse é o perfil das mulheres mortas no Brasil: jovens, negras e de baixa renda. No entanto, a Corte também expressou preocupação com a dificuldade em obter dados precisos sobre a violência contra a mulher no país (CORTE IDH, 2021).

Nessa perspectiva, as normas e instituições interamericanas desempenham um papel crucial ao estabelecer um quadro cognitivo compartilhado por diversos atores, incluindo a sociedade civil, os tribunais, os acadêmicos e os Estados envolvidos. É nesse contexto que os órgãos do SIDH aproveitam os mecanismos de monitoramento do cumprimento como uma ferramenta essencial. Por meio desses mecanismos, buscam abrir canais de diálogo com as partes interessadas locais, visando não apenas garantir o cumprimento das normas, mas também promover mudanças nas condições que podem impedir o cumprimento, como destacado por Uruña (2021).

Nesse ponto, um elemento central para o sucesso dessas iniciativas é, sem dúvida, a vontade política. A política em seu melhor sentido, “isto é, da arte de pensar as mudanças e de criar as condições para torná-las efetivas” (SANTOS, 2000, p. 7-8).

Conforme ressaltam Piovesan e Cruz (2021), é essa vontade que impulsiona o avanço na implementação das políticas e medidas necessárias. Contudo, é importante reconhecer que essa solução é vulnerável, já que está sujeita a uma série de fatores, como interesses políticos, disponibilidade de recursos e questões de *timing*, que podem não estar sempre alinhados. A situação da inclusão do tema da violência contra a mulher na base curricular durante o governo Bolsonaro em 2021, exposta na seção 3.2, ilustra esse ponto. Assim, é imperativo que o Brasil desenvolva um mecanismo de implementação robusto, capaz de resistir a possíveis mudanças de governo, de pessoal e de prioridades (PIOVESAN, CRUZ, 2021).

Além disso, é crucial destacar a relevância do trabalho conjunto entre agentes públicos e a sociedade civil para impulsionar a implementação das políticas. Enquanto os agentes públicos exercem pressão internamente no governo, a sociedade civil desempenha um papel crucial na busca de apoio e pressão externa. Essa colaboração é essencial para garantir que os

avanços na implementação das normas interamericanas sejam sustentáveis e efetivos (PIOVESAN; CRUZ, 2021).

Um último aspecto relevante a ser discutido, complementando tanto a abordagem de Urueña (2021) quanto a análise do “regime eficaz” de Levy et al. (1995), é a centralidade das vítimas, conforme considerado na ideia de “eficácia” de Engstrom (2017) presente na seção 1.2. Embora todas as variáveis discutidas neste trabalho sejam pertinentes para uma compreensão mais clara do impacto e eficácia do SIDH, fornecer recursos satisfatórios às vítimas e colocá-las no centro das ações de todos os atores envolvidos em um processo de litígio estratégico é essencial.

No contexto da sociedade civil e do SIDH, de acordo com Urueña (2021), é comum que as vítimas sintam que sua humanidade é reconhecida pelo simples fato de serem ouvidas. Essa confiança e expectativa de justiça podem ser atribuídas à história recente da região. Regimes políticos altamente autoritários tornaram a sociedade civil latino-americana altamente dependente das instituições internacionais para qualquer possibilidade de mudança política. Isso é exemplificado pelo “efeito boomerang”, como observado por Keck e Sikkink no final da década de 1990 na Argentina, no Chile e no México, onde as organizações não governamentais nacionais buscaram aliados internacionais para pressionar seus Estados (URUEÑA, 2021).

No âmbito do Estado, conforme destacado pela própria Maria da Penha (2012) em seu livro, o descumprimento das leis que regem a sociedade brasileira, juntamente com a tolerância e benevolência em sua aplicação, promove a perpetuação de comportamentos que desafiam a própria noção de justiça. Mesmo com a promulgação da LMP, esbarra-se na morosidade dos processos judiciais, que apenas favorece a impunidade e prejudica aqueles que buscam justiça. Para ela, além das mudanças legais, são necessárias também transformações educacionais e culturais profundas em nossos comportamentos para avançarmos rumo a uma sociedade mais justa, livre e igualitária no século XXI (PENHA, 2012).

Diante disso, surge a indagação crucial: um regime de DH é eficaz para quem? Como as vítimas se situam nesse contexto? Uma abordagem verdadeiramente eficaz de um regime de DH deve priorizar, acima de tudo, a perspectiva das vítimas.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Compreender o SIDH para além do óbvio se relaciona com a ideia de ir além do mero cumprimento estrito (*narrow compliance*) das normas e recomendações de seus órgãos pelos Estados. É necessário considerar os chamados “*extra-compliance effects*” relacionados à busca

por gerar mudanças domésticas mais amplas resultantes da implementação de decisões proferidas por instituições de DH internacionais.

A análise de um regime de DH numa perspectiva mais ampla permite identificar formas que não são capturadas em indicadores de *compliance* em sentido estrito e que se relacionam melhor com a ideia de “eficácia”. Nesse sentido, segundo Levy *et al.* (1995), um regime eficaz é aquele que causa mudanças no comportamento dos atores e nos padrões de interação entre eles, de forma que contribuem para o manejo dos problemas que enfocam.

Para compreender essa questão no contexto brasileiro no âmbito da temática de violência contra a mulher, é fundamental iniciar a análise pelo caso Maria da Penha, também conhecido como caso 12.051, recebido pela CIDH em 1998 e cujo relatório foi publicado em 2001.

A justificativa para essa análise vai além de ser o primeiro caso sobre a temática aceito pela CIDH. Ela também marca uma mudança de paradigma na interpretação da Comissão, que destacou a violação dos direitos de Maria da Penha como parte de um padrão generalizado de violência discriminatória, revelando a ineficácia do Estado em julgar os agressores e prevenir tais práticas. Essa nova abordagem reconhece a violência contra a mulher como um problema sistêmico, indo além de considerá-la um evento isolado.

Além disso, a interpretação do caso Maria da Penha como um marco na abordagem da CIDH sobre violência contra a mulher não se limita ao pioneirismo jurídico no SIDH. Ela também remete à atenção prévia dada a um caso brasileiro semelhante pela Comissão.

Dois anos antes da petição referente ao caso Maria da Penha, a CIDH foi notificada sobre o caso de Márcia Leopoldi, assassinada por seu ex-namorado em 1984. Apesar da mobilização da sociedade civil em torno do caso de Márcia Leopoldi, o processo de litígio internacional foi considerado inadmissível em 2012. Enquanto o caso Maria da Penha é amplamente reconhecido como um exemplo de sucesso, resultando em mudanças legais e políticas significativas no Brasil, o desfecho do caso de Márcia Leopoldi ilustra divergências entre os envolvidos e uma menor visibilidade para a questão da violência contra a mulher no âmbito do SIDH. Essa discrepância nos resultados reflete uma mudança na abordagem das organizações da sociedade civil, indicando uma evolução nas estratégias de engajamento e ativismo jurídico transnacional na luta contra a violência de gênero no contexto do SIDH.

No âmbito estatal, o Brasil demonstrou uma inicial omissão em relação ao caso Maria da Penha durante o processo na CIDH. Desde 1998 até 2000, o Estado ignorou todas as solicitações do órgão, resultando na publicação do Relatório nº 54/01 pela CIDH em 2001.

Apesar de uma resposta inicial em 2001, o Estado não abordou adequadamente seus esforços para cumprir as recomendações da CIDH. Somente em outubro de 2002, houve uma mobilização mais significativa, com a criação da Secretaria de Estado dos Direitos da Mulher, que pressionou pela conclusão do caso antes da prescrição. Isso resultou na prisão do agressor em 2002, seguindo uma das recomendações da CIDH.

Paralelamente, desde 2002, um grupo de advogadas e ONGs trabalhavam em um anteprojeto de lei específico sobre violência contra a mulher, impulsionado pela Convenção de Belém do Pará e pela indignação com a legislação existente. Esse esforço culminou na promulgação da LMP em 2006, representando uma mudança paradigmática na abordagem da violência doméstica. A aprovação da lei foi resultado de um contexto político favorável, pressão da sociedade civil e das recomendações da CIDH, demonstrando tanto *narrow compliance* quanto um *extra-compliance effect* no enfrentamento mais abrangente da violência contra a mulher no Brasil.

Ainda que o processo de criação de uma lei no Brasil a respeito dessa matéria não tenha o Relatório de Mérito da CIDH como condição crítica primordial, não se pode negar sua influência. O caso Maria da Penha na CIDH e a LMP inauguram, portanto, um novo momento no que tange aos DH das mulheres tanto no âmbito do SIDH quanto no Estado brasileiro.

A análise da legislação e avanço normativo, bem como do fortalecimento institucional e políticas públicas no Brasil nos 15 anos após a promulgação da LMP, revela um esforço não apenas para cumprir as recomendações da CIDH, mas também para promover mudanças domésticas mais abrangentes.

A CIDH tem se esforçado para compreender o impacto de seus casos nos Estados, especialmente em termos de cumprimento e internalização de compromissos. O processo de monitoramento desempenha um papel crucial nesse contexto, revelando dinâmicas complexas entre a Comissão, os Estados e os peticionários.

Desde 2018, a Seção de Monitoramento de Recomendações da CIDH está em funcionamento para coordenar o acompanhamento das recomendações feitas pela Comissão. Os Relatórios de Seguimento adotaram um novo modelo que inclui duas seções: uma discutindo o *narrow compliance* e outra abordando os *extra-compliance effects*, que incluem legislação, avanços normativos, fortalecimento institucional e políticas públicas. Essa abordagem permite uma análise mais abrangente dos impactos das recomendações da CIDH na busca por mudanças domésticas significativas relacionadas à violência contra a mulher.

Analisar o SIDH sob essa perspectiva requer entender a abordagem interamericana à conformidade, como discutido por Urueña (2021), que destaca a fase de monitoramento do cumprimento como parte de um processo mais amplo de transformação. Esse processo vai além do simples *narrow compliance* para incluir efeitos mais vastos, como destacado por Piovesan e Cruz (2021), incluindo o empoderamento institucional e mudanças no comportamento estatal. Nessa análise, as decisões do SIDH estabelecem parâmetros para a execução, enquanto a política concreta dentro do âmbito nacional determina os aspectos específicos do cumprimento, resultando em um diálogo em constante evolução sobre o processo de *compliance*.

A abordagem interamericana à conformidade desafia a visão tradicional de *compliance* ao enfatizar não apenas *narrow compliance*, mas também os os *extra-compliance effects* dessas decisões na sociedade. Isso inclui o fortalecimento das instituições nacionais pró-DH, a mudança de paradigmas jurídicos e sociais e o empoderamento das vítimas. A colaboração entre agentes públicos e a sociedade civil também é fundamental para garantir que os avanços na implementação das normas interamericanas sejam sustentáveis e efetivos.

Em última análise, a eficácia de um regime de DH reside no seu impacto tangível na vida das vítimas. Para alcançar esse objetivo, é imprescindível colocar as vítimas no centro das discussões e ações. Isso envolve o reconhecimento pleno da sua humanidade, o ato de ouvi-las e a garantia de recursos adequados, passos essenciais para fortalecer a justiça e a eficácia do sistema. Além dos desafios persistentes no âmbito estatal, como a morosidade dos processos judiciais e as resistências culturais, é imperativo que o SIDH continue buscando maneiras de atender às necessidades e demandas das vítimas, promovendo mudanças estruturais no comportamento estatal. Isso é essencial para evitar a repetição de casos como os de Maria da Penha e Márcia Leopoldi, impulsionando uma sociedade mais justa e livre de violência contra as mulheres não apenas no Brasil, mas em cada um de seus Estados-membros.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABBOTT, K. W. Modern International Relations Theory: A Prospectus for International Lawyers. **Yale Journal of International Law**, New Haven, v. 14, 1989.

AMARAL, A. P. M.; AMORIM, E. C. R. A Lei nº 11.340/2006 – Lei Maria da Penha – como fruto dos compromissos internacionais assumidos pelo Brasil e sua condenação pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos. **Revista Justiça do Direito**, Passo Fundo, v. 29, n. 2, p. 179-197, maio/ago. 2015.

ANTONIAZZI, M. M.; KRSTICEVIC, V. NGOs: a critical link to understanding and strengthening compliance of international decisions. *In*: GROTE, R.; ANTONIAZZI, M. M.;

PARIS, D. (Org.). **Research handbook on compliance in international human rights law**. Cheltenham; Northampton: Edward Elgar Publishing Limited, 2021. p. 485-509.

ARADAU, C.; HUYSMANS, J. Critical methods in International Relations: The politics of techniques, devices and acts. **European Journal of International Relations**, [S.I.], v. 20, n. 3, p. 596-619, Sept. 2014.

ARAI, C. M. **Os fluxos de incorporação das normas internacionais**: Análise da difusão das políticas de combate à violência contra a mulher no processo da Lei Maria da Penha. Dissertação (Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais) - Instituto de Relações Internacionais, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2020.

ASSEMBLEIA GERAL DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração sobre a Eliminação da Violência Contra as Mulheres**. Resolução 48/104, de 20 de dezembro de 1993. [S.l.: s.n.], 1993. Disponível em: <http://www.apf.pt/sites/default/files/media/2015/1967_declaracao_sobre_a_elimizacao_da_discriminacao_contra_as_mulheres.pdf>. Acesso em: 22 maio 2021.

ASSIS, M. P. Violence against Women as a Translocal Category in the Jurisprudence of the Inter-American Court of Human Rights. **Revista Direito e Práxis**, Rio de Janeiro, v. 8, n. 2, p. 1507-1544, 2017.

BADILLA, A. E.; GARCÍA, I. T. La protección de los derechos de las mujeres en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos. *In*: IDDH. **El Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos y los derechos de poblaciones migrantes, las mujeres, los pueblos indígenas y los niños, niñas y adolescentes**. San José: Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 2004. p. 91-190.

BARACHO, L. F.; SOUZA, M. C. de. A Lei Maria da Penha: égide, evolução e jurisprudência no Brasil. **Revista Eletrônica do Curso de Direito – PUC Minas Serro**, Serro, n. 11, p. 79-106, jan./ago. 2015.

BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. 70. ed. Lisboa, 1977.

BARROS-PLATIAU, A. F.; VARELLA, M. D.; SCHLEICHER, R. Meio ambiente e relações internacionais: perspectivas teóricas, respostas institucionais e novas dimensões de debate. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 47, n. 2, p. 100-130, out. 2004.

BARRAGÁN, R. (Coord.); SALMAN, T.; AILLÓN, V.; SANJINÉS, J.; LANGER, E.; CORDOVA, R. R. **Guía para la formulación y ejecución de proyectos de investigación**. 4. ed. La Paz: Fundación PIEB, 2008.

BARSTED, L. L. Lei Maria da Penha: uma experiência bem sucedida de advocacy feminista. *In*: CAMPOS, C. H. de (Org.). **Lei Maria da Penha comentada em uma perspectiva jurídico-feminista**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011. p. 13-38.

_____. O Avanço Legislativo Contra a Violência de Gênero: a Lei Maria da Penha. **Revista EMERJ**, Rio de Janeiro, v. 15, n. 57, p. 90-110, jan./mar. 2012.

BASCH, F.; FILIPPINI, L.; LAYA, A.; NINO, M.; ROSSI, F.; SCHREIBER, B. La Efectividad del Sistema Interamericano de Protección de Derechos Humanos: Un Enfoque Cuantitativo sobre su Funcionamiento y sobre el Cumplimiento de sus Decisiones. **Sur – Revista Internacional de Direitos Humanos**, São Paulo, v. 7, n. 12, p. 37-56, 2010.

BEAUVOIR, S. de. **O segundo sexo**. 2. ed. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2009.

BIELEFELDT, H. **Filosofia dos Direitos Humanos**. Tradução: Dankwart Bernsmüller. São Leopoldo: Unisinos, 2000.

BOUTROS-GHALI, B. Section One: Introduction by Boutros Boutros-Ghali, Secretary General of the United Nations. *In*: ONU. **The United Nations and the Advancement of Women – 1945-1996**. The United Nations Blue Book Series, Volume VI. New York: United Nations Department of Public Information, 1996. p. 3-74.

BRASIL. **Decreto Legislativo nº 1, de 2021**. Aprova o texto da Convenção Interamericana contra o Racismo, a Discriminação Racial e Formas Correlatas de Intolerância, adotada na Guatemala, por ocasião da 43ª Sessão Ordinária da Assembleia Geral da Organização dos Estados Americanos, em 5 de junho de 2013. Brasília, 18 de fevereiro de 2021. Disponível em: <<https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/decreto-legislativo-304416057>>. Acesso em: 5 mar. 2023.

_____. **Lei nº 11.340**, de 7 de agosto de 2006. Cria mecanismos para coibir a violência doméstica e familiar contra a mulher, nos termos do § 8º do art. 226 da Constituição Federal, da Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres e da Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher; dispõe sobre a criação dos Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher; altera o Código de Processo Penal, o Código Penal e a Lei de Execução Penal; e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/111340.htm>. Acesso em: 10 dez. 2020.

_____. **Lei nº 13.505**, de 8 de novembro de 2017. Acrescenta dispositivos à Lei nº 11.340, de 7 de agosto de 2006 (Lei Maria da Penha), para dispor sobre o direito da mulher em situação de violência doméstica e familiar de ter atendimento policial e pericial especializado, ininterrupto e prestado, preferencialmente, por servidores do sexo feminino. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/113505.htm>. Acesso em: 13 dez. 2022.

_____. Câmara dos Deputados, 2024. **Coordenação da Bancada Feminina**. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/a-camara/estruturaadm/secretarias/secretaria-da-mulher/coordenadoria-dos-direitos-da-mulher#:~:text=A%20bancada%20feminina%20é%20um%20agrupamento%20suprapartidário%20integrado%20por%20todas%20as%20deputadas.>>. Acesso em: 8 mai. 2024.

_____. Senado Federal. **Projeto de Lei do Senado nº 292, de 2013**. Altera o Código Penal, para inserir o feminicídio como circunstância qualificadora do crime de homicídio. Brasília: Senado Federal, 2013. Disponível em: <<https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=4153090&ts=1630450234186&disposition=inline>>. Acesso em: 18 mar. 2022.

_____. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 6138. Relator: Ministro Alexandre de Moraes. Acórdão de 23 mar. 2022. **Diário de Justiça Eletrônico**, Brasília, DF, 23 mar. 2022.

BUENO, A. M. C. **Perspectivas contemporâneas sobre regimes internacionais**: a abordagem construtivista. Artigo apresentado no encontro anual da ISA – ABRI JOINT INTERNATIONAL MEETING, Rio de Janeiro, 2009. Disponível em: <<http://www3.fsa.br/proppex/recrue/numero1/recrietexto22009.pdf>>. Acesso em: 10 nov. 2022.

BULL, H. **The Anarchical Society**: A Study of Order in World Politics. New York: Columbia University Press, 1977.

BUNCH, C. Women's Rights as Human Rights: Toward a Re-Vision of Human Rights. **Human Rights Quarterly**, Baltimore, v. 12, n. 4, p. 486-498, nov. 1990.

CALAZANS, M.; CORTES, I. O processo de criação, aprovação e implementação da Lei Maria da Penha. In: CAMPOS, C. H. de (Org.). **Lei Maria da Penha comentada em uma perspectiva jurídico-feminista**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011. p. 39-64.

CAMPOS; C. H. de. **Carmen Hein de Campos**: entrevista. [jul. 2022]. Entrevistadora: Emily Campos Saraiva. Foz do Iguaçu, 2022. Arquivo .m4a (40 min). Entrevista concedida para elaboração de dissertação de mestrado do entrevistador.

CANTON, S. To Strengthen Human Rights, Change the OAS (Not the Commission). **Human Rights Brief**, Washington, v. 20, n. 2, p. 5-12, 2013.

CARDOSO, E. Ciclo de vida do litígio estratégico no Sistema Interamericano de Direitos Humanos: dificuldades e oportunidades para atores não estatais. **Revista Electrónica del Instituto de Investigaciones “Ambrosio L. Gioja”**, Buenos Aires, v. 5, p. 363-378, 2011.

CEJIL. **CEJIL Gaceta**. [S.I.], n. 30. 2008. Disponível em: <https://cejil.org/wp-content/uploads/pdfs/Gaceta_30_sp_0.pdf>. Acesso em: 16 fev. 2023.

COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Estadísticas**. Disponível em: <<http://www.oas.org/es/cidh/multimedia/estadisticas/estadisticas.html>>. Acesso em: 16 mar. 2022.

_____. Estado del cumplimiento de las recomendaciones de la CIDH. **Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 2004**. OEA/Ser.L/V/II.122. Washington, 23 de fevereiro de 2005. Disponível em: <<http://www.cidh.oas.org/annualrep/2005sp/cap.3c.htm>>. Acesso em: 12 nov. 2022.

_____. Estado del cumplimiento de las recomendaciones de la CIDH. **Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 2005**. OEA/Ser.L/V/II.124. Washington, 27 de fevereiro de 2006. Disponível em: <<http://www.cidh.oas.org/annualrep/2004sp/cap.3d.htm#12.051>>. Acesso em: 12 nov. 2022.

_____. Estado del cumplimiento de las recomendaciones de la CIDH. **Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 2006**. OEA/Ser.L/V/II.127. Washington, 3 de março de 2007a. Disponível em:

<<http://www.cidh.oas.org/annualrep/2006sp/cap3d1.2006.sp.htm#CASO%2012.051>>. Acesso em: 12 nov. 2022.

_____. Estado del cumplimiento de las recomendaciones de la CIDH. **Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 2007**. OEA/Ser.L/V/II.130. Washington, 29 de dezembro de 2007b. Disponível em: <<http://www.cidh.oas.org/annualrep/2007sp/cap3d.2sp.htm#12.051>>. Acesso em: 12 nov. 2022.

_____. Ficha de Seguimiento del Informe nº 54/01. **Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 2021**. OEA/Ser.L/V/II.64/21. Washington, 26 de maio de 2022. Disponível em: <<https://www.oas.org/pt/CIDH/relatorios/IA.asp?Year=2021>>. Acesso em: 10 out. 2022.

_____. **Informe Sobre la Situación de los Derechos Humanos en Brasil**. OEA/Ser.L/V/II.97. Washington, 29 de setembro de 1997. Disponível em: <<https://cidh.oas.org/countryrep/Brasesp97/indice.htm>>. Acesso em: 20 jan. 2023.

_____. **Plan Estratégico 2011-2015 – Resumen Ejecutivo**. Washington, 14 de fevereiro de 2011. Disponível em: <<http://scm.oas.org/pdfs/2011/CP26757S-1.pdf>>. Acesso em: 26 out. 2022.

_____. **Plan Estratégico 2017-2021**. Washington, 20 de março de 2017. Disponível em: <<https://www.oas.org/es/cidh/mandato/PlanEstrategico2017/docs/PlanEstrategico-2017-2021.pdf>>. Acesso em: 26 out. 2022.

_____. Relatório nº 38/96. Caso 10.506. Argentina, 15 de outubro de 1996. **Relatório Anual 1996**. Disponível em: <<https://cidh.oas.org/annualrep/96port/Caso11506.htm>>. Acesso em: 5 out. 2022.

_____. Relatório nº 54/01. Caso 12.051. Maria da Penha Maia Fernandes. **Relatório Anual 2001**. Brasil, 4 de abril de 2001a. Disponível em: <<https://www.cidh.oas.org/annualrep/2000port/12051.htm>>. Acesso em: 10 dez. 2020.

_____. Relatório nº 9/12. Petição 11.996. Márcia Cristina Rigo Leopoldi. **Relatório Anual 2012**. Brasil, 20 de março de 2012. Disponível em: <<https://www.oas.org/es/cidh/decisiones/pc/inadmisibilidades.asp?Year=2012>>. Acesso em: 10 out. 2022.

_____. Seguimento das recomendações da CIDH. **Relatório Anual da Comissão Interamericana de Direitos Humanos 2001**. OEA/Ser.L/V/II.114. Washington, 16 de abril de 2001b. Disponível em: <<http://cidh.oas.org/annualrep/2001port/capitulo3c.htm#D.%20%20%20%20%20%20%20%20%20%20%20Seguimento%20das%20recomendações%20da%20CIDH%C2%A0>>. Acesso em: 12 nov. 2022.

_____. Seguimento das recomendações da CIDH. **Relatório Anual da Comissão Interamericana de Direitos 2003**. OEA/Ser.L/V/II.117. Washington, 7 de março de 2003. Disponível em:

<<http://cidh.oas.org/annualrep/2002port/cap.3c.htm#Situa%C3%A7%C3%A3o%20referente%20ao%20cumprimento%20das%20recomenda%C3%A7%C3%B5es%20da%20CIDH>>. Acesso em: 12 nov. 2022.

_____. **Situação dos direitos humanos no Brasil**. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 9/21. Washington, 12 de fevereiro de 2021. Disponível em: <<https://www.oas.org/pt/cidh/relatorios/pdfs/Brasil2021-pt.pdf>>. Acesso em: 20 jan. 2023

_____. **Violencia y discriminación contra mujeres, niñas y adolescentes: Buenas prácticas y desafíos en América Latina y en el Caribe – Anexo 2: Impactos de casos de discriminación y violencia contra mujeres, niñas y adolescentes**. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 233. Washington, 14 de novembro de 2019. Disponível em: <<https://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/violencia-discriminacion-mujeres-anexo2-es.pdf>>. Acesso em: 22 maio 2021.

CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. **Caso Loayza Tamayo Vs. Perú**. Sentença de 17 de setembro de 1997, série C, nº 240. Disponível em: <https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_33_esp.pdf>. Acesso em: 22 maio 2021.

_____. **Opinión Consultiva OC-4/84 del 19 de enero de 1984**. Propuesta de Modificación a la Constitución Política de Costa Rica Relacionada con la Naturalización. Serie A, n. 4. San José, 1984. Disponível em: <https://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_04_esp.pdf> Acesso em: 5 out. 2022.

_____. **Propuesta de Modificación a la Constitución Política de Costa Rica Relacionada con la Naturalización**. Opinião Consultiva OC-4/84 de 17 de janeiro de 1984. Série A, n. 4. Disponível em: <https://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_04_esp.pdf>. Acesso em: 5 out. 2022.

CORTELL, A. P.; DAVIS, J. W. Understanding the Domestic Impact of International Norms: A Research Agenda. **International Studies Review**, Hoboken, v. 2, n. 1, p. 65-87, Spring 2000.

CRENSHAW, K. **“Reach Everyone on the Planet...” – Kimberlé Crenshaw and Intersectionality**. Berlin: Gunda Werner Institut in the Heinrich Böll Foundation in cooperation with Center for Intersectional Justice, 2019. Disponível em: <https://www.gwi-boell.de/sites/default/files/endif_crenshaw_web_gesamt_en_0.pdf>. Acesso em: 8 jan. 2024.

DINIZ, C. S. G. Violência contra a mulher: estratégias e respostas do movimento feminista no Brasil (1980-2005). In: DINIZ, C. S. G.; SILVEIRA, L. P. da; MIRIM, L. A. L. (Org.). **Vinte e cinco anos de respostas brasileiras em violência contra a mulher (1980-2005)**: Alcances e Limites. São Paulo: Coletivo Feminista Sexualidade e Saúde, 2006. p. 15-44.

ENGSTROM, P. Introduction: Rethinking the Impact of the Inter-American Human Rights System. In: ENGSTROM, P. (Ed.). **Beyond Compliance: Assessing the Impact of the Inter-American Human Rights System**. Cham: Palgrave Macmillan, 2019. cap. 1, p. 1-22.

_____. Reconceitualizando o Impacto do Sistema Interamericano de Direitos Humanos. **Revista Direito e Práxis**, Rio de Janeiro, v. 8, n. 2, p. 1250-1285, 2017.

ENGSTROM, P.; LOW, P. Mobilising the Inter-American Human Rights System: Regional Litigation and Domestic Human Rights Impact in Latin America. *In*: ENGSTROM, P. (Ed.). **Beyond Compliance: Assessing the Impact of the Inter-American Human Rights System**. Cham: Palgrave Macmillan, 2019. cap. 2, p. 23-58.

FARIA; N.; ARAUJO, M. de L. G. Caminhos e desafios do movimento feminista na luta contra a violência contra a mulher. *In*: MEDINA, L. L. G.; LEONARDO, G. de M. N.; ARAÚJO, M. de L. G.; ALBUQUERQUE, G. A. (Org.). **Trilhando caminhos no enfrentamento à violência contra as mulheres**. Fortaleza: Escola de Saúde Pública do Ceará, 2019. cap. 6, p. 87-94.

FIX-ZAMUDIO, H. **Protección Jurídica de los derechos humanos**: estudios comparativos. 2. ed. Ciudad de México: Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 1999.

GALLI, B. **Beatriz Galli**: entrevista. [ago. 2022]. Entrevistadora: Emily Campos Saraiva. Foz do Iguaçu, 2022. Arquivo .m4a (23 min). Entrevista concedida para elaboração de dissertação de mestrado do entrevistador.

GONÇALVES, R. Cidadania-classes populares-mulheres: reflexão sobre seus impactos nas lutas sociais. **Revista Lutas Sociais**, São Paulo, n. 7, p. 55-66, jun. 2004.

GORENSTEIN, F. O Sistema Interamericano de Proteção dos Direitos Humanos. *In*: GORENSTEIN, F.; HIDAKA, L. J. F.; LIMA JÚNIOR, J. B. (Org.). **Manual de Direitos Humanos Internacionais: Acesso aos Sistemas global e Regional de Proteção dos Direitos Humanos**. São Paulo: Edições Loyola, 2002. p. 59-80

GUARNIERI, T. H. Os direitos das mulheres no contexto internacional da criação da ONU (1945) à Conferencia de Beijing (1995). **Revista Eletrônica da Faculdade Metodista Granbery**, [S.I.], n. 8, p. 1-28, jan./jun. 2010.

HAAS, E. B. Technological self-reliance for Latin America: the OAS contribution. **International Organization**, Cambridge, v. 34, n. 4, p. 541-570, Autumn 1980.

HAJE, L. Governo gastou apenas R\$ 5,6 milhões de um total de R\$ 126,4 milhões previstos com políticas para mulheres. **Agência Câmara de Notícias**, Brasília, 12 jun. 2020. Direitos Humanos. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/noticias/668512-governo-gastou-apenas-r-56-milhoes-de-um-total-de-r-1264-milhoes-previstos-com-politicas-para-mulheres/>>. Acesso em: 15 jan. 2023.

HASENCLEVER, A.; MAYER, P.; RITTBERGER, V. Interests, Power, Knowledge: The Study of International Regimes. **Mershon International Studies Review**, Oxford, v. 40, n. 2, p. 177-228, out. 1996.

_____. **Theories of international regimes**. 2. ed. Cambridge: Cambridge University Press, 2004.

HERZ, M.; HOFFMAN, A. R. **Organizações Internacionais: História e Práticas**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

HOBBSBAWM, E. **Era dos Extremos: o Breve Século XX (1914-1991)**. São Paulo: Companhia das Letras, 2003.

HOWSE, R.; TEITEL, R. Beyond Compliance: Rethinking Why International Law Matters. **Global Policy Journal**, Durham, v. 1, n. 2, p. 127-136, maio 2010.

INSTITUTO INTERAMERICANO DE DIREITOS HUMANOS. **Projeto de Convenção Interamericana contra o Racismo e Toda a Forma de Discriminação e Intolerância.**

Documento de Trabalho. San José: IIDH, abr. 2008. Disponível em:

<https://www.patriciamagno.com.br/wp-content/uploads/2021/04/DOCUME_1.pdf>. Acesso em: 5 mar. 2023.

KEOHANE, R. **After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy.** Princeton: Princeton University Press, 1984.

_____. **International Institutions And State Power: Essays in International Relations Theory.** New York: Routledge, 1989.

KEOHANE, R.; NYE, J. **Power and Independence.** Boston: Little, Brown and Company, 1977.

KRASNER, S. **International Regimes.** New York: Cornell University Press, 1983.

_____. Structural causes and regime consequences: regimes as intervening variables. **International Organization**, Cambridge, v. 36, n. 2, p. 185- 205, Spring 1982.

KRATOCHWIL, F.; RUGGIE, J. International Organization: A State of the Art on an Art of the State. **International Organization**, Cambridge, v. 40, n. 4, p. 753-775, Autumn 1986.

KYRILLOS, G. M.; SIMIONI, F. Raça, gênero e direitos humanos na política externa brasileira no governo bolsonaro (2019-2021). **Revista Direito e Práxis**, Rio de Janeiro, v. 13, n. 3, p. 1874-1896, 2022.

LACERDA, J. M. de A. F. O papel das ideias e das organizações internacionais nas teorias das relações internacionais. **Revista de Estudos Internacionais (REI)**, João Pessoa, v. 4, n. 1, p. 83-99, jan./jun. 2013.

LEVY, M. A.; YOUNG, O. R.; ZÜRN, M. The Study of International Regimes. **European Journal of International Relations**, Colchester, v. 1, n. 3, p. 267-330, set. 1995.

MACIEL, D. A. Ação coletiva, mobilização do direito e instituições políticas: o caso da campanha da Lei Maria da Penha. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 26, n. 77, p. 97-111, out. 2011.

MAGALHÃES, A. B. F.; LIMA JÚNIOR, J. B. Caminhos para (re)pensar os direitos humanos: Herrera Flores e a afirmação dos direitos humanos na contemporaneidade. *In*: CARDOSO, F. da S.; FREITAS, R. de C. S. T. **Aspectos ontológicos, epistêmicos e críticos dos direitos humanos.** Recife: Editora Universidade de Pernambuco (EDUPE), 2021. p. 91-105.

MARINO, K. M. From women's rights to human rights: The influence of Pan-American feminism on the United Nations. *In*: ADAMI, R.; PLESCH, D. (Org.). **Women and the UN: A New History of Women's International Human Rights.** New York: Routledge, 2022. cap. 1, p. 1-16.

MAZZUOLI, V. de O. Teoria geral do controle de convencionalidade no direito brasileiro. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, v. 46, n. 181, p. 113-139, jan./mar. 2009.

MONTAL, F.; PAUSELLI, G. Is the Bad News about Compliance Bad News about Human Rights? Evidence from the Inter-American Commission on Human Rights. **International Studies Quarterly**, Oxford, v. 67, issue 2, p.1-12, jun. 2023.

MUÑOZ, A. A. Regimes internacionais de Direitos Humanos – Uma matriz para sua análise e classificação. **Sur – Revista Internacional de Direitos Humanos**, São Paulo, v. 14, n. 25, p. 171-188, 2017.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. **Carta da Organização dos Estados Americanos**, 1948a. Disponível em: <<https://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/q.carta.oea.htm>>. Acesso em: 22 maio 2021.

_____. **Convenção Americana de Direitos Humanos (“Pacto de San José de Costa Rica”)**, 1969. Disponível em: <https://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/c.convencao_americana.htm>. Acesso em: 22 maio 2021.

_____. **Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem**, 1948b. Disponível em: <https://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/b.declaracao_americana.htm>. Acesso em: 22 maio 2021.

_____. **Historia en breve de la Comisión Interamericana de Mujeres**. [21--?]. Disponível em: <[https://www.oas.org/es/cim/docs/BriefHistory\[SP\].pdf](https://www.oas.org/es/cim/docs/BriefHistory[SP].pdf)>. Acesso em: 28 maio 2021.

PASINATO, W. Diez años de Ley Maria da Penha. **Sur – Revista Internacional de Direitos Humanos**, São Paulo, v. 13 n. 24, p. 155-163, 2016.

PENHA, M. da. **Maria da Penha**: entrevista. [2015]. Entrevistadora: Sueann Caulfield. Fortaleza: [S.I.], 2015. Entrevista concedida ao Projeto Global Feminisms. Disponível em: <<https://sites.lsa.umich.edu/globalfeminisms/wp-content/uploads/sites/787/2020/05/GFP-Brazil-daPenha-Portuguese.pdf>>. Acesso em: 17 out. 2022.

PENHA, M. da. **Sobrevivi... Posso Contar**. 2. ed. Fortaleza: Armazém da Cultura, 2012.

PINTO, C. R. J. **Uma história do feminismo no Brasil**. São Paulo: Perseu Abramo, 2003.

PIOVESAN, F. **Temas de Direitos Humanos**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

_____; CRUZ, J. C. da C. A multi-level process: compliance with international human rights law in Brazil. *In*: GROTE, R.; ANTONIAZZI, M. M.; PARIS, D. **Research Handbook on Compliance in International Human Rights Law**. Cheltenham; Northampton: Edward Elgar Publishing, 2021. p. 272-288.

_____; PIMENTEL, S. A Lei Maria da Penha na perspectiva da responsabilidade internacional do Brasil. *In*: CAMPOS, C. H. de (Org.). **Lei Maria da Penha comentada em uma perspectiva jurídico-feminista**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011. p. 101-118.

POZZI, P.; MASTRÁNGELO, M.; VOMMARO, P.; NIGRA, F.; MAZZEI, D.; KELLEY, R. D.; PISANI, A.; CARBONE, V.; PALMERO, M. L.; APTHEKER, H.; ZINN, H. **Haciendo Historia: Herramientas para la investigación histórica**. Buenos Aires: CLACSO, 2020.

PRAIA DOS OSSOS: Quem ama não mata. [Locução de]: Branca Vianna. Rio de Janeiro: Rádio Novelo, 24 out. 2020. Podcast. Disponível em: <<https://www.radionovelo.com.br/originais/praiadosossos/quem-ama-nao-mata/>>. Acesso em: 23 abr. 2021.

PRODANOV, C. C.; FREITAS, E. C. de F. **Metodologia do Trabalho Científico: Métodos e Técnicas da Pesquisa e do Trabalho Acadêmico**. 2. ed. Novo Hamburgo: Feevale, 2013.

PROVOSTE, P.; VALDÉS, A. **Ciudadanía de las Mujeres: Informe Final, Programa Ciudadanía y Gestión Local**. Santiago: Fundación Nacional para la Superación de la Pobreza, 2000.

RAMOS, A. de C. **Processo Internacional de Direitos Humanos**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

RIBEIRO, D. M. G. O histórico das decisões do Sistema Interamericano sobre violência de gênero e a efetivação dos direitos humanos e da personalidade no Brasil. **Revista História Debates e Tendências**, Passo Fundo, v. 22, n. 2, p. 109-126, mai.-jun. 2022.

RUGGIE, J. G. International Responses to Technology: Concepts and Trends. **International Organization**, Madison, v. 29, n. 3, p. 557-583, Summer 1975.

SAFFIOTI, H. I. B. **Gênero, patriarcado, violência**. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2004.

SANTOS, C. M. Ativismo jurídico transnacional e o Estado: reflexões sobre os casos apresentados contra o Brasil na Comissão Interamericana de Direitos Humanos. **Sur – Revista Internacional de Direitos Humanos**, São Paulo, n. 7, ano 4, p. 29-59, 2007.

_____. Da delegacia da mulher à Lei Maria da Penha: Absorção/tradução de demandas feministas pelo Estado. **Revista Crítica de Ciências Sociais**, Coimbra, n. 89, p. 153-170, jun. 2010.

_____. Building and Breaking Solidarity: Learning from Transnational Advocacy Networks and Struggles for Women’s Human Rights. *In*: EVANS, P.; RODRÍGUEZ-GARAVITO, C. (Ed.). **Transnational Advocacy Networks: Twenty Years of Evolving Theory and Practice**. Bogotá: Dejusticia, 2018a. p. 122-135.

_____. Mobilizing Women’s Human Rights: What/Whose Knowledge Counts for Transnational Legal Mobilization?. **Journal of Human Rights Practice**, Oxford, v. 10, p. 191-211, 2018b.

SANTOS, M. **Por uma outra globalização: do pensamento único à consciência universal**. Rio de Janeiro: Record, 2000.

SIELSKIS, J. C. M. de Q.; COSTA, L. R.; CARVALHO, L. C. de. Reflexos do direito internacional na Lei Maria da Penha. *In*: CONGRESSO INTERNACIONAL DE DIREITOS

HUMANOS, 14., 2017, Campo Grande. **Anais do XIV Congresso Internacional de Direitos Humanos**. Campo Grande: UFMS, 2017. Disponível em: <<http://cidh.sites.ufms.br/mais-sobre-nos/anais/>>. Acesso em: 20 abr. 2023.

SILVEIRA, L. P. da. Serviços de atendimento a mulheres vítimas de violência. *In*: DINIZ, C. S. G.; SILVEIRA, L. P. da; MIRIM, L. A. L. (Org.). **Vinte e cinco anos de respostas brasileiras em violência contra a mulher (1980-2005)**: Alcances e Limites. São Paulo: Coletivo Feminista Sexualidade e Saúde, 2006. p. 45-77.

SOUZA, I. F. de; LEME, L. R.; SCHERF, E. da L. Creating bridges between international relations theory and international human rights law: constructivism and the role of Brazil in the inter-american system of human rights. **Revista de Direito Internacional**, Brasília, v. 15, n. 3, p. 178-197, 2018.

SPIELER, P. The Maria da Penha Case and the Inter-American Commission on Human Rights: Contributions to the Debate on Domestic Violence Against Women in Brazil. **Indiana Journal of Global Legal Studies**, Bloomington, v. 18, n. 1, p. 121-143, Winter 2011.

TOJO, L. **Liliana Tojo**: entrevista. [set. 2022]. Entrevistadora: Emily Campos Saraiva. Foz do Iguaçu, 2022. Arquivo .m4a (44 min). Entrevista concedida para elaboração de dissertação de mestrado do entrevistador.

TRINDADE, A. A. C. A interação entre o direito internacional e o direito interno na proteção dos direitos humanos. *In*: **A incorporação das normas internacionais de proteção dos direitos humanos no direito brasileiro**. 2. ed. San José: Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 1996. p. 27-54.

_____. Os indivíduos como sujeitos do Direito Internacional. **Revista do Instituto Brasileiro de Direitos Humanos**, Fortaleza, v. 12, n. 12, p. 23-57, 2012.

TV MIRANTE, Foragido de São Paulo se entrega à polícia. **Imirante.com**, São Luís, 29 set. 2005. Disponível em: <<https://imirante.com/noticias/sao-luis/2005/09/21/foragido-de-sao-paulo-se-entrega-a-policia/>>. Acesso em: 24 nov. 2022.

URUEÑA, R. Compliance as transformation: the Inter-American system of human rights and its impact(s). *In*: GROTE, R.; ANTONIAZZI, M. M.; PARIS, D. (Org.). **Research handbook on compliance in international human rights law**. Cheltenham; Northampton: Edward Elgar Publishing Limited, 2021. p. 225-247.

VALDEVINO, D. da C. V. de S. A concepção de regimes na política internacional à luz das teorias de relações internacionais. **Revista Universitas Relações Internacionais**, Brasília, v. 14, n. 1, p. 61-69, jan./jun. 2016.

VARELLA, M. D.; MACHADO, N. P. L. A dignidade da mulher no direito internacional: o Brasil face à Comissão Interamericana de Direitos Humanos. **Revista Instituto Interamericano de Derechos Humanos**, San José, v. 49, p. 467-500, 2009.

VARESI, G. A. **Apuntes para una teoría de la hegemonía en Gramsci**. Buenos Aires: Bitácora Ediciones, 2016.

VIEIRA, O. V. (Coord.); RAMOS, L. de O.; GLEZER, R.; BRITO, A. S. de; KLAFKE, G.; GIOVANELLI, R.; LESSA, M. **Implementação das recomendações e decisões do sistema interamericano de direitos humano no Brasil: institucionalização e política.** São Paulo: Direito GV, 2013.

WALT, S. M. International Relations: One World, Many Theories. **Foreign Policy**, Washington, n. 110, p. 29-46, Spring 1998.

WENDT, A. Anarchy is what states make of it: the social construction of power politics. **International Organization**, Cambridge, v. 46, n. 2, p. 391-425, Spring 1992.

WHYTOCK, C. From International Law And International Relations To Law And World Politics. **Legal Studies Research Paper Series**, Irvine, n. 2018-29, Apr. 2018.

ZIMMERMANN, T. Imprensa, movimento de mulheres, feminismo e violência de gênero no oeste do Paraná nas décadas de 1970 e 1980. **Mediações – Revista de Ciências Sociais**, Londri, v. 14, n. 2, p. 162-177, jul./dez. 2009.