UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
INSTITUTO DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS

CLÁUDIA MOREIRA ARAI

**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**

São Paulo
2020

CLÁUDIA MOREIRA ARAI

**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 apresentada ao Programa de
Pós-Graduação em Relações
Internacionais do Instituto de Relações
Internacionais da Universidade de São
Paulo, para a obtenção do título de
Mestre em Ciências.

Orientador: Prof. Dr. Wagner Pralon
Mancuso

Versão corrigida

A versão original se encontra disponível na Biblioteca do Instituto de Relações Internacionais

São Paulo
2020

Autorizo a reprodução e divulgação total ou parcial deste trabalho, por qualquer meio convencional ou eletrônico, para fins de estudo e pesquisa, desde que citada a fonte.

Catálogo na publicação
Serviço de Biblioteca e Documentação
Instituto de Relações Internacionais da Universidade de São Paulo

Arai, Cláudia Moreira

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 / Cláudia Moreira Arai ; orientador: Wagner Pralon Mancuso. – São Paulo, 2020.

127 p.

Dissertação (Mestrado) – Instituto de Relações Internacionais. Universidade de São Paulo, São Paulo, 2020.

1. Difusão de políticas 2. Violência contra a mulher 3. Direitos humanos das mulheres 4. Múltiplos fluxos 5. Políticas públicas de gênero I. Mancuso, Wagner Pralon, orient. II. Título.

CDD – 320.6

FOLHA DE AVALIAÇÃO

Autora: ARAI, Cláudia Moreira.

Título: 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 apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais do Instituto de Relações Internacionais da Universidade de São Paulo para obtenção do título de Mestre em Ciências.

Data: __/__/__

Banca Examinadora

Prof(a). Dr(a).: _____

Instituição: _____ Julgamento: _____

Prof(a). Dr(a).: _____

Instituição: _____ Julgamento: _____

Prof(a). Dr(a).: _____

Instituição: _____ Julgamento: _____

DEDICATÓRIA

À memória de Nilcéa Freire, que lutou pelos direitos das mulheres e das minorias, cujo empenho inseriu definitivamente a discussão sobre as questões de gênero na sociedade e presença sem a qual este trabalho não existiria.

Às mulheres brasileiras, para que possam se expressar em sua plenitude, viver com dignidade e livres de violência.

AGRADECIMENTOS

Meus primeiros agradecimentos são para meu orientador, Wagner Pralon, pela paciência, tranquilidade e assertividade ao indicar os melhores caminhos e por estar presente para sanar minhas maiores dúvidas.

Agradeço aos meus pais por me permitirem ser, abrindo todas as portas que estavam ao seu alcance, me deixando seguir com liberdade os caminhos da vida, mas acompanhando sempre com olhar amoroso.

Agradeço ao Leonardo pelo companheirismo e parceria nesta jornada e em todas as jornadas da vida, vendo luz e potencial onde percebo apenas vazio, trazendo sorrisos, chocolates e cafés aos dias escuros.

Agradeço à Miriam que, com sua doçura e visão colorida da vida, sempre tenta extrair o melhor em nossas inúmeras horas de cafés e almoços. Não saberia como agradecer o suficiente pelas leituras e pelos comentários, dando força e ânimo para levantar a cabeça e continuar caminhando.

Agradeço à Elze e à Natália por serem tão amadas, abrindo os caminhos da academia e da vida, tornando a pós-graduação um lugar mais alegre, leve, bonito e bem-vestido. Sem vocês, eu não teria chegado ao final desse processo. Sem vocês, saúde mental e autocuidado seriam apenas palavras escritas, e não uma prioridade.

Agradeço aos funcionários do Instituto de Relações Internacionais, especialmente à Giselle, pelo apoio e orientação em cada fase da pós-graduação.

À Cindy, Nina e Dai.

RESUMO

Esta pesquisa busca mapear os processos pelos quais as normas internacionais elaboradas no regime de direitos humanos das mulheres são difundidas por meio de organizações internacionais e redes transnacionais de ativismo, transmitidas aos Estados e inseridas na lógica de elaboração das políticas públicas. O principal objetivo foi delinear o contexto e os fatores explicativos para a elaboração da Lei 11.340 (Lei Maria da Penha), partindo-se da hipótese de que a responsabilização do Estado brasileiro perante a Comissão Interamericana de Direitos Humanos da Organização dos Estados Americanos (CIDH-OEA) no caso Maria da Penha representou a conjuntura crítica que impulsionou a inserção do tema de violência contra a mulher na agenda decisória do governo. Para isso, foram utilizados os conceitos da teoria de difusão de políticas aplicados ao modelo de análise de políticas públicas denominado Múltiplos Fluxos (KINGDON, 1995), empregando como procedimento metodológico o rastreamento de processo (*process tracing*) em sua vertente explicativa do resultado de um caso (*explaining-outcome process tracing*). O estudo foi dividido em dois artigos complementares, cada um com ênfase em um nível analítico: o primeiro está centrado na descrição do regime de direitos humanos das mulheres e os pressupostos teóricos da difusão das normas internacionais, uma vez que os eventos ocorridos na esfera internacional são também parte do processo de elaboração das políticas de combate à violência contra a mulher e enquadram os entendimentos nacionais; o segundo tem caráter mais empírico ao se centrar no nível nacional e fazer o rastreamento dessas normas no caso concreto, verificando se é possível apontar na elaboração da Lei Maria da Penha a influência da decisão da Comissão Interamericana. Com a análise de dados, outros fatores ganharam relevância na explicação do fenômeno político escolhido, em especial, os eventos no âmbito do fluxo da Política. Nesse contexto, atores descritos por Kingdon como empreendedores de política e aqueles descritos por Keck e Sikkink (1998) como as redes transnacionais de ativismo são importantes veículos na difusão e inserção na agenda. A complementariedade dos aspectos internacionais e nacionais abre novas perspectivas empíricas e teóricas na elaboração de políticas públicas, gerando a necessidade de sinergia entre diferentes teorias e modelos para abarcar as novas configurações políticas.

Palavras-chave: Difusão de políticas. Violência contra a mulher. Direitos humanos das mulheres. Múltiplos Fluxos. Políticas públicas de gênero.

ABSTRACT

This research aims to map the processes by which international norms elaborated in women's human rights regime are diffused through international organizations and transnational advocacy networks, transmitted to the states and inserted in the logic of public policy formulation. The main goal was to outline the context and explanatory factors for the elaboration of Law 11.340 (Maria da Penha Law), based on the assumption that the Brazilian State's accountability before the Inter-American Commission on Human Rights of the Organization of American States (IACHR-OAS) in the case of Maria da Penha represented the critical juncture that drove the insertion of violence against women as a topic in the governmental decision-making agenda. With this purpose, we used the policy diffusion theory applied to the public policy analysis model called Multiple Streams (KINGDON, 1995), using as methodological procedure the explaining-outcome process tracing. The study was divided into two complementary articles, each emphasizing on a different analytical level: the first focuses on the description of the women's human rights regime and the theoretical assumptions of the diffusion of international norms, as the events that took place in the international realm are also part of the process of designing policies to combat violence against women and frame national understandings. The second has an empirical basis that focuses on the national level and traces these norms in the specific case, in order to verify whether it is possible to point out the influence of the decision took in the Inter-American Commission in the elaboration of the Maria da Penha Law. With the analysis of historical data, other factors gained relevance in explaining the chosen political phenomenon, in particular, the events within the scope of the political stream. In this context, actors described by Kingdon as policy entrepreneurs and those described by Keck and Sikkink (1998) as transnational advocacy networks are important vehicles for diffusion and agenda setting. The complementarity of international and national aspects opens new empirical and theoretical perspectives in public policy formulation, generating the need for synergy between different theories and models to embrace the new political configurations.

Keywords: Policy diffusion. Violence against women. Women's human rights. Multiple Streams. Gender public policies.

LISTA DE QUADROS

Artigo Teórico

Quadro 1: Ações da ONU em direitos humanos das mulheres.....	20
Quadro 2: Mecanismos de difusão.....	32
Quadro 3: Estratégias utilizadas pelas redes transnacionais de ativismo.....	44

Artigo Empírico

Quadro 1: Histórico das ações brasileiras na área de violência contra a mulher	78
Quadro 2: Modelo de múltiplos fluxos à luz da difusão de políticas no processo de elaboração da Lei Maria da Penha	117

LISTA DE SIGLAS

AMB	Articulação de Mulheres Brasileiras
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
CCJC	Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania da Câmara dos Deputados
CECF	Conselho Estadual da Condição Feminina
CEDAW	<i>Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women</i> (em português, Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher)
CEJIL	Centro pela Justiça e pelo Direito Internacional
CEPAL	Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe
CFEMEA	Centro Feminista de Estudos e Assessoria
CFT	Comissão de Finanças e Tributação da Câmara dos Deputados
CIDH	Comissão Interamericana de Direitos Humanos
CIM	Comissão Interamericana de Mulheres
CLADEM	Comitê Latino-Americano e do Caribe para a Defesa dos Direitos da Mulher
CNDM	Conselho Nacional dos Direitos da Mulher
CPI	Comissão Parlamentar de Inquérito
CSSF	Comissão de Seguridade Social e Família da Câmara dos Deputados
CSW	<i>Commission on the Status of Women</i> (em português, Comissão de Status da Mulher da Organização das Nações Unidas)
DDM	Delegacia de Defesa da Mulher
FAO	<i>Food and Agriculture Organization</i> (em português, Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura)
FONAJE	Fórum Nacional de Juizados Especiais
GTI	Grupo de Trabalho Interministerial
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
OAB	Ordem dos Advogados do Brasil
OEA	Organização dos Estados Americanos
OMS	Organização Mundial da Saúde
ONG	Organização não-governamental
ONU	Organização das Nações Unidas
OPAS	Organização Pan-Americana da Saúde
PPA	Plano Plurianual

PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira
PT	Partido dos Trabalhadores
SEDIM	Secretaria de Estado dos Direitos da Mulher
SPM	Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres da Presidência da República

As siglas relacionadas às organizações e fundos da Organização das Nações Unidas são utilizadas ao longo do texto em sua versão original em inglês, por ser a forma consolidada na literatura.

SUMÁRIO ARTIGO TEÓRICO

Resumo	12
1 Introdução	13
2 A construção internacional do regime de direitos humanos das mulheres	17
2.1 Sistema das Nações Unidas	17
2.2 Sistema Interamericano.....	22
3 Difusão internacional de normas e políticas	25
3.1 Mecanismos de difusão	28
3.2 Atores envolvidos na difusão	33
3.2.1 Organizações internacionais como difusoras de normas e políticas	33
3.2.2 Redes transnacionais de ativismo como difusoras de normas e políticas	36
3.3 Difusão no regime de direitos humanos das mulheres e violência contra a mulher	45
4 Conclusão	50
5 Referências	53

SUMÁRIO ARTIGO EMPÍRICO

Resumo	57
1 Introdução	59
2 Difusão e a formulação de políticas públicas: Abordagens teóricas e metodológicas ...	63
3 Antecedentes das ações do Estado brasileiro na área de violência contra a mulher.....	72
4 Processo de formulação da Lei Maria da Penha	80
4.1 Atores: Empreendedores de política	86
4.2 Dinâmicas	90
4.2.1 Fluxo dos problemas	90
4.2.1 Fluxo das soluções	95
4.2.1 Fluxo da Política	97
5 Caso Maria da Penha na Comissão Interamericana de Direitos Humanos como conjuntura crítica. Quando chega a hora de uma ideia: modelo de múltiplos fluxos na mudança da agenda política (1993 – 1996 X 2003 – 2006).....	101
6 Conclusão	118
7 Referências	122

Resumo do Artigo Teórico

O objetivo do artigo é explorar como o processo de elaboração das políticas de combate à violência contra a mulher é permeado por novas dinâmicas e atores que não são integrados nos campos conceituais já estabelecidos. Para isso, busca-se articular os conceitos sobre a difusão de políticas, as redes transnacionais de ativismo e as novas funções das organizações internacionais para entender os processos de políticas públicas na área de gênero para além dos limites do território nacional, associando elementos internacionais e nacionais nesse trajeto. De maneira crescente, os atores não-estatais de diferentes esferas participam da formulação política difundindo as normas internacionais, ao mesmo tempo em que o Estado recorre a exemplos externos para lidar com seus problemas domésticos. Esse movimento abre novas perspectivas teóricas a respeito do papel dos atores não-estatais nas Relações Internacionais, assim como da influência dos atores transnacionais nos ciclos de formulação das políticas públicas, fomentando as possibilidades de superar alguns dos limites das abordagens teóricas nos campos específicos sobre regimes de direitos humanos, organizações internacionais e políticas públicas.

Palavras-chave: Difusão de políticas. Violência contra a mulher. Redes transnacionais de ativismo. Organizações internacionais.

ARTIGO TEÓRICO

O regime de direitos humanos das mulheres: organizações internacionais e redes transnacionais como difusoras de normas e políticas

1 INTRODUÇÃO

O aumento significativo das ambições normativas da sociedade internacional é particularmente visível no campo dos direitos humanos e da democracia – na ideia de que as relações entre governantes e governados, Estados e cidadãos, passam a ser suscetíveis de legítima preocupação da comunidade internacional; de que os maus-tratos a cidadãos e a inexistência de regimes democráticos devem demandar ação internacional; e de que a legitimidade internacional de um Estado passa a depender de maneira crescente do modo pelo qual as sociedades domésticas são politicamente ordenadas.¹ (Hurrell, 2003, p. 277, tradução nossa).

Conforme ressaltado por Hurrell, a natureza do debate sobre direitos humanos tal qual se desenvolve contemporaneamente é inerentemente internacional, e os direitos das mulheres são também tributários dessa lógica. Tratar de temas como desenvolvimento, igualdade, promoção e proteção de direitos passou a integrar não apenas o paradigma político internacional a partir do advento do sistema da Organização das Nações Unidas (ONU), mas também o arcabouço instrumental constituído após a Segunda Guerra Mundial, caracterizado pelas convenções, tratados, declarações, protocolos, conferências, reuniões e eventos.

Paulatinamente, os direitos das mulheres são incorporados à agenda de direitos humanos, movimento que se consolidou na Conferência Mundial sobre Direitos Humanos, ocorrida em Viena em 1993, o que trouxe implicações relevantes para a expansão do regime de direitos das mulheres e sua capacidade de difundir as normas e as políticas elaboradas em seu âmbito, bem como para a criação de uma rede transnacional de ativismo com atores de diferentes naturezas que, ao mesmo tempo, ajudam a estruturar o sistema internacional e a levar o instrumental internacional localmente, como forma de transformar a política nacional.

Criaram-se um discurso e uma prática comuns em matéria de direitos humanos das mulheres que influenciaram os Estados em seus discursos e práticas domésticas. Em alguns

¹ Do original: The hugely increased normative ambitions of international society are nowhere more visible than in the field of human rights and democracy – in the idea that the relationship between ruler and ruled, state and citizen, should be a subject of legitimate international concern; that the ill-treatment of citizens and the absence of democratic governance should trigger international action; and that the external legitimacy of a state should depend increasingly on how domestic societies are ordered politically.

casos, os condicionamentos vindos desses regimes são de tal forma que se pode discutir a existência de políticas públicas globais, como já o faz Stone (2008), por exemplo.

Para analisar como esse fenômeno ocorre e as novas possibilidades que ele abre, o argumento elaborado no âmbito desta pesquisa tem como objetivo delinear um dos aspectos que se somam nos processos mais tradicionais de formação das políticas públicas, em especial, as de combate à violência contra a mulher. Busca-se examinar como a difusão de normas e políticas internacionais, particularmente aquelas presentes nas convenções, conferências e eventos da ONU e na Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher (Convenção de Belém do Pará), são difundidas aos Estados e passam a compor o arcabouço normativo disponível no processo de elaboração de suas próprias leis e políticas. Porém, não apenas novas ideias são circuladas. Novos atores também se adicionam ao processo político, o que torna a dinâmica decisória mais complexa.

A questão específica que motiva esta pesquisa é traçar a importância dos instrumentos disponíveis internacionalmente como promotores da mudança política interna no tema de violência doméstica. Esse elemento seria uma condição necessária ou suficiente para impulsionar os Estados a considerar as recomendações internacionais e, de fato, implementá-las?

Em um primeiro nível de análise, a centralidade recai sobre as dinâmicas de constituição de regimes internacionais e a difusão de normas e políticas idealizadas por organizações internacionais e redes transnacionais de ativismo, transmitidas aos Estados, do âmbito internacional para o nacional. Dessa forma, este artigo, de caráter teórico-descritivo, aborda o ambiente no qual as principais normas na área de combate à violência contra a mulher são criadas; os marcos históricos e normativos mais relevantes, que influenciam as práticas dos diferentes atores que compõem o universo das políticas contra a violência; e o fenômeno da difusão dessas normas, enfatizando os principais mecanismos e atores que movimentam e fazem circular os entendimentos compartilhados.

Dentro desse nível, procede-se à descrição do fenômeno de como a difusão se concretizou no regime de direitos humanos das mulheres, com ênfase nas políticas de combate da violência à mulher e nas redes transnacionais de ativismo, que englobam atores que ajudam a definir a agenda global e nacional, utilizando ferramentas estratégicas extensivamente estudadas por Keck e Sikkink (1998), um dos trabalhos que embasam este estudo.

O questionamento principal deste artigo diz respeito à constituição do regime internacional de direitos humanos das mulheres, bem como a seu funcionamento no que se refere à difusão de suas normas e políticas aos países. Assim, o objetivo geral é mostrar os mecanismos e os atores que permitem a difusão das normas e instrumentos constituídos na esfera internacional e a geração de políticas globais que afetam a formulação das políticas em âmbito nacional.

Além disso, este artigo cumpre a função de ressaltar a crescente interdependência entre a prática política internacional e os processos políticos internos dos Estados. Na perspectiva de Stone (2008, p. 25), o espaço internacional está se expandindo e diversificando sem que o Estado, no entanto, esteja se contraindo. Nesse sentido, os atores que participam desse espaço precisam agir conjuntamente em relação a três tipos de problemas políticos, quais sejam, problemas transfronteiriços, problemas de propriedade comum e problemas simultâneos, sendo incluídos nestes últimos algumas questões de direitos humanos compartilhadas pelos Estados, a exemplo da violência contra a mulher.

O estudo empreendido na pesquisa se justifica também pelo pioneirismo do regime constituído a respeito dos direitos humanos das mulheres, em especial, do Sistema Interamericano, que desde 1928 conta com uma organização específica para tratar dos temas relacionados à promoção e defesa dos direitos das mulheres (a Comissão Interamericana de Mulheres), sendo a primeira instância na qual uma convenção internacional específica sobre violência contra a mulher foi assinada (a Convenção de Belém do Pará). Regionalmente, a responsabilização no caso Maria da Penha no âmbito da Comissão Interamericana de Direitos Humanos da Organização dos Estados Americanos (CIDH-OEA), primeira a utilizar como base a Convenção de Belém do Pará, é relevante, uma vez que é a primeira vez em que a Convenção é aplicada a um caso concreto, o que virou jurisprudência para casos futuros. O caráter inovador, no entanto, não se traduziu em uma grande variedade de estudos a respeito e a presente pesquisa pretende se inserir nesse campo de conhecimento.

Pelas razões apontadas acima, a contribuição buscada ao longo da pesquisa foi partir de uma teoria relativamente nova que permite fazer conexões entre diferentes níveis de análise, esferas e teorias para dar conta das diferentes facetas da elaboração das políticas públicas de gênero, que envolvem, de maneira crescente, novas configurações quanto a quem participa e os espaços de decisão cada vez mais interconectados. O propósito é ter uma visão

integral do trajeto percorrido e, para isso, desconsiderar os aspectos internacionais e transnacionais limita qualquer explicação que se queira dar sobre esse fenômeno.

A utilização da teoria de difusão, articulada a teorias de campos de conhecimento complementares, contribui para a compreensão aprofundada do processo de elaboração de uma política pública, pois não considera como fato dado a influência dos instrumentos nacionais e procura delinear se, como e em que medida isso ocorre, ao mesmo tempo em que adiciona no contexto explicativo os legados nacionais (instituições, dinâmicas e atores) na composição das políticas, uma vez que o mundo político está cada vez mais interdependente na determinação das decisões sociais.

Assim, esta pesquisa busca avançar nesses dois campos, articulando as contribuições das relações internacionais em relação à construção coletiva de normas com as contribuições da difusão de políticas como explicação para interrelação das esferas transnacionais e nacionais, como também das contribuições sobre a agência de novos atores, especialmente as redes transnacionais de ativismo. A associação foi o meio necessário encontrado para responder às lacunas que cada uma delas deixa em aberto devido às suas naturais limitações.

Este texto será dividido em uma primeira seção que detalhará a formação e a especificidade do regime de direitos humanos das mulheres, com os marcos relevantes e os conceitos estabelecidos no tema de violência contra a mulher, que é o escopo deste estudo. Em uma segunda seção, será destacado o fenômeno da difusão de normas e políticas. Nesse ponto, caberá especificar a função que as normas e ideias, entendidas dentro de uma perspectiva construtivista², cumprem na estruturação do regime e na formulação política e de interesses, assim como os mecanismos pelos quais o instrumental internacional é difundido para os países.

A terceira seção é dedicada à análise dos atores participantes do processo de difusão, as organizações internacionais e as redes transnacionais de ativismo, tal como descrevem Keck e Sikkink (1998), atores presentes tanto na dimensão internacional quanto na esfera nacional na inserção dos temas nas agendas de organizações e governos, na elaboração e formulação de políticas. Por último, as considerações finais servirão como um sinalizador de contribuições futuras que conectem os conceitos aqui desenvolvidos como ponto de partida para estudos de caso mais aprofundados, relacionando o âmbito internacional com o doméstico nos

² Na definição de Faria (2018, p. 50), a perspectiva construtivista procura demonstrar como a comunicação transnacional propiciada pelas organizações internacionais socializa os representantes nacionais em uma visão de mundo compartilhada.

processos de inserção do tema de violência contra a mulher na agenda de decisão dos governos nacionais.

2 A CONSTRUÇÃO INTERNACIONAL DO REGIME DE DIREITOS HUMANOS DAS MULHERES

2.1 Sistema das Nações Unidas

Tendo em mente o processo como um todo da elaboração das políticas públicas, que é o ponto aonde se quer chegar, o início desse trajeto na esfera internacional compreende a constituição do regime no qual se desenvolvem as normas sobre gênero e combate da violência contra a mulher. Sem abarcá-lo na análise, perdem-se os conteúdos e entendimentos trabalhados coletivamente e que pautam as políticas públicas nacionais, conforme argumentamos ao princípio. Ao apresentar as principais ideias contidas no sistema internacional, pretende-se identificar se elas estão presentes, e de que maneira, nas leis e políticas domésticas.

O regime de promoção e de proteção dos direitos das mulheres no âmbito internacional vem se constituindo desde a década de 1970, no entendimento de que era imperativo tratar das especificidades dos indivíduos, uma vez que as violações atingem diferentes grupos e minorias de maneiras diferentes e desproporcionais, um aspecto que pode ficar oculto diante do tratamento unitário conferido pela Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948). Dessa maneira,

[...] as mulheres, as crianças, as populações afro-descendentes (sic), os migrantes, as pessoas com deficiência, dentre outras categorias vulneráveis, devem ser vistos nas especificidades e peculiaridades de sua condição social. Ao lado do direito à igualdade, surge, também como direito fundamental, o direito à diferença. Importa o respeito à diferença e à diversidade, o que lhes assegura um tratamento especial. (PIOVESAN; PIMENTEL, 2011, p. 103).

Na esteira desse novo direcionamento, foi celebrada a primeira Conferência Mundial da Mulher, no México, em 1975. Estabelecido o diálogo e o espaço e tendo-se declarado os anos de 1976 a 1985 como a Década da Mulher, a organização, juntamente com os movimentos de mulheres, iniciou o processo de elaboração e aprovação da Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher (CEDAW), o instrumento estruturante dentro do sistema de direitos das mulheres. Esses primeiros esforços foram orientados para a problemática da discriminação entre mulheres e homens e as consequências

desse tratamento em áreas diversas das vidas das mulheres, sem aprofundar, contudo, nas questões de violência.

A Segunda Conferência Mundial da Mulher, ocorrida em Copenhague no ano de 1980, teve como lemas educação, emprego e saúde, mas já inseriu um capítulo no relatório final³ reconhecendo o problema das mulheres vítimas de agressão e a violência dentro da família. A Terceira Conferência Mundial da Mulher ocorreu em Nairóbi no ano de 1985. Nesse mesmo ano, foi aprovada pela Assembleia Geral a primeira resolução específica sobre violência doméstica⁴, impelindo os Estados a adotarem as medidas necessárias – criminais, educacionais e preventivas – para lidar com o problema e dar a assistência às vítimas deste tipo de violência, bem como incentivando os órgãos da ONU a tratar do problema.

A década de 1990, indubitavelmente, foi um momento crucial para a consolidação do regime específico dos direitos das mulheres no sistema internacional. Em 1992, o Comitê para a Convenção sobre Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher (Comitê CEDAW) elaborou a Recomendação Geral nº 19⁵, na qual se interpreta a CEDAW sob a perspectiva da violência contra a mulher, e aconselha os países que, ao revisarem leis e políticas, bem como ao elaborar os relatórios periódicos ao Comitê, considerem as recomendações constantes no documento.

No ano seguinte, dois acontecimentos definidores ocorreram. O tratamento conferido às questões de gênero é inserido de forma definitiva no paradigma de direitos humanos na Conferência Mundial dos Direitos Humanos, que ocorreu em Viena em 1993. As conclusões e recomendações derivadas da Declaração e Programa de Ação do evento são categóricas ao afirmar que “os direitos humanos das mulheres e das meninas são inalienáveis e constituem parte integral e indivisível dos direitos humanos universais”. Até então, as questões de gênero estavam sob o escopo dos temas de desigualdade e desenvolvimento.

Além desse aspecto, foi de destacada importância a proeminência dada à inclusão dos direitos humanos das mulheres nas atividades da ONU e, na questão da violência, ao combate de todas as formas de violência na vida pública e privada. Para isso, além de incentivar os Estados, o Programa de Ação de Viena recomendou à Assembleia Geral que aprovasse a

³ Disponível em:

http://www.onumulheres.org.br/wp-content/uploads/2015/03/relatorio_conferencia_copenhagem.pdf. Acesso em 14 jun. 2019.

⁴ A/RES/40/36. Disponível em: <https://www.un.org/documents/ga/res/40/a40r036.htm>. Acesso em 14 jun. 2019.

⁵ Disponível em: <https://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/recommendations/recomm.htm>. Acesso em 24 jun. 2019.

Declaração sobre violência contra a mulher, em negociação na Comissão da ONU sobre a Situação das Mulheres (CSW, sigla em inglês para *Commission on the Status of Women*) e acolhesse a decisão da Comissão de Direitos Humanos em designar um relator especial para estudar o tema da violência contra a mulher e suas consequências.

O reflexo das decisões dessa Conferência se fez perceber já ao final do mesmo ano com a Declaração sobre a Eliminação da Violência contra a Mulher⁶ referida no Programa de Ação final, sendo aprovada pela Assembleia Geral.

A Conferência é tida como marco definidor no sistema pelos atores que compõem a rede de direitos das mulheres, uma vez que ela transforma e redefine os pressupostos e os instrumentos sob os quais funciona o sistema e a rede como um todo, assim como a construção futura da identidade das organizações, dos próprios atores, dos problemas e das soluções possíveis.

Uma das implicações da definição de direitos das mulheres como direitos humanos é o desenho da violência contra a mulher como violação de direitos humanos, o que gera duas consequências que irão se difundir e delimitar o discurso, a identidade e o paradigma do regime a partir de então: a primeira delas é o tratamento do tema como causa pública e, consequentemente, merecedora da ação do Estado, assim como da atenção dos instrumentos internacionais a despeito da justificativa de soberania por parte dos países.

A segunda implicação é, com esse reconhecimento, maior acesso das instituições ligadas à questão de gênero dentro da própria estrutura da ONU a mais recursos materiais, a eventos e elevação da agenda dentro da organização, o que fortalece a agenda em sua legitimidade, autoridade e expertise.

Cabe destacar, finalmente, a Quarta Conferência Mundial sobre a Mulher, ocorrida em Beijing no ano de 1995. A questão da violência contra a mulher se consolidou na agenda, configurando-se como uma das doze áreas críticas de preocupação e como objetivo estratégico na Declaração e Plataforma de Ação oriunda do encontro. Além de trazer definição para a violência contra a mulher, seus tipos e contextos, os documentos da Conferência indicam as ações que devem ser adotadas por todos os atores que tratam do tema.

⁶ Disponível em: <https://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/ViolenceAgainstWomen.aspx>. Acesso em: 02 nov. 2019.
<https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N94/095/05/PDF/N9409505.pdf?OpenElement>. Acesso em 24 jun. 2019.

O ponto que vale destacar é a recomendação de adotar perspectivas mais holísticas e multidisciplinares ao abordar a questão da violência contra a mulher, assim como aprovar ou reforçar sanções penais, civis, trabalhistas e administrativas na legislação para punir e remediar casos de violência ocorridos em casa ou em ambientes públicos. É esse o aspecto que irá delimitar o que deve compor uma legislação apropriada para lidar com o fenômeno da violência contra a mulher, algo demandado pelos movimentos sociais e por especialistas da área, e, nesse sentido, deslegitimar definições antagônicas em disputa com esse entendimento, classificando-as como inadequadas.

As iniciativas elencadas acima são o ponto de partida para compreender as bases sobre as quais vão se consolidar as normas que compõem o regime de direitos humanos das mulheres e que irão, posteriormente, integrar-se às dinâmicas específicas de formulação de leis e políticas nacionais. Nas discussões sobre qual política adotar nas questões de gênero, esses serão os padrões mínimos buscados⁷. Os principais marcos de referência elaborados nos diferentes órgãos da ONU que orientam os comportamentos mínimos esperados pelos Estados e outros atores podem ser consultados no quadro abaixo. O próximo subtópico é voltado especialmente à construção do sistema regional, dada a importância que assume dentro das normas e políticas sobre os direitos humanos das mulheres.

Quadro 1: Ações da ONU em direitos humanos das mulheres

Ano	Ação
1975	I Conferência Mundial da Mulher (México)

⁷ Outras instituições dentro da estrutura da ONU estavam igualmente concentradas na perspectiva de gênero nas suas áreas de atuação durante as décadas de 1990 e começo da década de 2000. A Organização Pan-Americana da Saúde (OPAS), integrante da Organização Mundial da Saúde (OMS), por exemplo, elaborou o Informe Mundial sobre a Violência e a Saúde, no qual, no capítulo específico sobre a violência entre pares, faz o diagnóstico das causas, consequências, o tamanho desse tipo de violência e, principalmente, elabora medidas e recomendações necessárias para lidar com o problema que devem constar nas leis e políticas. Essa é uma das bases do texto inicial elaborado pelo Consórcio de ONGs Feministas utilizado como base para as discussões da Lei Maria da Penha no Brasil. Por sua vez, o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) elaborou estudo quantificando as consequências da violência contra a mulher nos cálculos econômicos, sociais, de saúde, além de apresentar o cenário da violência na América Latina. A Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL) realiza estudos específicos sobre violência contra a mulher na América Latina, levantando dados para o conhecimento da extensão e gravidade do problema, sugerindo propostas de leis e políticas para o enfrentamento e prevenção da violência, tendo em consideração o arcabouço normativo socializado através do sistema ONU e do sistema regional.

1976 a 1985	Década da Mulher
1979	Aprovação da Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher (CEDAW)
1980	II Conferência Mundial da Mulher (Copenhague)
1985	III Conferência Mundial da Mulher (Nairóbi)
1992	Relatório Violência contra Mulheres e Garotas: Análise e proposta de uma perspectiva de saúde (OPAS)
1992	Relatório Violência Doméstica contra a Mulher na América Latina e Caribe: Propostas para a Discussão (CEPAL)
1993	Conferência Mundial sobre os Direitos Humanos (definição das questões de gênero como direitos humanos)
1993	Aprovação da Declaração sobre a Eliminação da Violência contra a Mulher
1993	Relatório Violência contra a Mulher: Um problema de saúde pública
1994	Resolução de estabelecimento da Relatoria Especial sobre Violência contra a Mulher, Suas Causas e Consequências
1995	IV Conferência Mundial sobre a Mulher (Beijing)
1995	Protocolo de Investigação: Rota Crítica das Pessoas Afetadas pela Violência Intrafamiliar (OPAS)
1996	Relatório Violência de Gênero: Um Problema de Direitos Humanos (CEPAL)

1998	Ensaio O Custo do Silêncio: Violência Doméstica nas Américas (BID)
-------------	--

2001	Informativos sobre Violência Doméstica: Intervenções para Prevenção e Tratamento (BID)
-------------	--

2003	Informe Mundial sobre a Violência e a Saúde (OPAS)
-------------	--

Fonte: Elaboração própria.

2.2 Sistema Interamericano

O Sistema Interamericano foi pioneiro na construção do discurso e do espaço dos direitos humanos das mulheres, assim como o foi na área de direitos humanos como um todo. Em 1928, foi criada a Comissão Interamericana de Mulheres (CIM) no âmbito da União Pan-Americana, primeira a tratar de políticas visando à igualdade e participação das mulheres. Quando da constituição da Organização dos Estados Americanos (OEA), em 1948, foi inserida em sua estrutura com o objetivo de atuar como o principal fórum de debate para formulação de políticas nas diferentes áreas de igualdade de gênero.

Ao longo da década de 1980, os sucessivos informes produzidos pela CIM vão apontando para a violência contra a mulher como um problema grave e recorrente nos países da região. Tendo em conta os antecedentes levantados, o Comitê Diretivo da CIM para os anos de 1988 e 1989 fez a convocação para uma Consulta Interamericana sobre a Mulher e a Violência para o ano de 1990.

Os resultados da 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.

Não apenas a CIM se engajou ativamente no processo de elaborar uma convenção interamericana, como também a OEA mais amplamente. Somando-se à percepção de que era preciso estabelecer um marco normativo interamericano, a Assembleia Geral aprovou em sua 21ª Reunião a Resolução 1128, “Proteção da Mulher contra a Violência”, em que reafirma as conclusões da Consulta Interamericana de 1990 e se compromete a “apoiar a iniciativa da Comissão Interamericana de Mulheres em seu empenho para elaborar um anteprojeto de

convenção americana para a erradicação da violência contra a mulher para a consideração por parte dos Estados membros”.

Com a iniciativa e organização da CIM para a aprovação de uma tal convenção, foram realizadas sucessivas reuniões entre 1991 e 1994, em um processo amplo de consulta junto aos Estados membros. Em junho de 1994, a Assembleia Geral aprovou o texto final da Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher, conhecida como Convenção Belém do Pará. Após receber o depósito da segunda ratificação, a convenção entrou em vigor em 1995, ingressando definitivamente na agenda da organização, pautando a partir de então os temas sob uma perspectiva de combate à violência contra a mulher em esferas públicas e privadas. Atualmente, é a Convenção com o maior número de ratificações no âmbito da OEA.

Da mesma forma que ocorreu no escopo das Nações Unidas, o sistema interamericano de direitos humanos também parte de uma perspectiva universal de direitos que, ao longo de seu funcionamento e da evolução das questões, mostra-se insuficiente para lidar com as especificidades de alguns públicos que são afetados de maneiras diferentes ou em situações em que haja sobreposição de violações a grupos de indivíduos.

Nesse contexto, a incorporação da Convenção Belém do Pará ao arcabouço normativo disponível para a Comissão e a Corte abriu a possibilidade de esses órgãos emitirem relatórios regionais e temáticos⁸ (uma das funções exercidas por essas instâncias com a finalidade de acompanhar possíveis casos de violação e promover conscientização) com ênfase na violência de gênero, além de poderem receber (no caso da Comissão) e julgar (no caso de ambas as instâncias) as petições individuais apresentadas por indivíduos ou organizações alegando violação dos direitos previstos tanto na Convenção Americana de Direitos Humanos quanto na Convenção de Belém do Pará, reconhecendo a violência contra a mulher como uma prática sistemática que deve ser enfrentada.

Dentro desse entendimento é que, em 1998, a Comissão foi acionada pelas organizações Centro pela Justiça e pelo Direito Internacional (CEJIL) e Comitê Latino-Americano e do Caribe para a Defesa dos Direitos da Mulher (CLADEM), juntamente com a

⁸ “A CIDH realiza também recomendações sobre políticas públicas em seus relatórios gerais por países. Neles, a CIDH analisa situações concretas de violações e tece recomendações que orientam políticas estatais com base em parâmetros jurídicos. A Comissão também pode emitir relatórios temáticos que abrangem temas de interesse regional ou que concernem a vários estados. Esse tipo de relatório tem enorme potencial para fixar standards e princípios e revelar situações coletivas ou problemas estruturais que podem não estar devidamente refletidos na agenda dos casos individuais” (ABRAMOVICH, 2009, p. 13).

senhora Maria da Penha Maia Fernandes, contra o Estado brasileiro, alegando violação aos direitos da vítima Maria da Penha tanto por parte de seu ex-marido quanto por parte do Brasil, uma vez que a impunidade e a demora processual demonstravam complacência do país a esse tipo de violência, uma prática que passa a mensagem de que a violência contra a mulher é aceitável, deixando as muitas mulheres inseridas nessa situação sem qualquer proteção do Estado.

Após três anos de pedidos de informação ao Estado brasileiro, inclusive colocando-se à disposição para atuar em um possível acordo de solução amistosa, não houve qualquer resposta por parte do país, e a Comissão concluiu o caso Maria da Penha utilizando-se, pela primeira vez, do conceito de violência doméstica como uma violação aos direitos humanos das mulheres embasado na Convenção de Belém do Pará.

O caso pode ser apontado como paradigmático por dois motivos. Primeiramente porque gera a jurisprudência para que essa temática seja acolhida no âmbito do sistema interamericano, abrindo espaço institucional para receber e tratar os casos concretos e reafirmar a violência contra a mulher como um problema de Estado. Juntamente com a Convenção de Belém do Pará, o caso Maria da Penha é emblemático por expor a violação contra a mulher como “parte de um padrão geral de negligência e falta de efetividade do Estado para processar e condenar os agressores, a Comissão considera que não só é 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 próprio à violência doméstica”⁹.

Em segundo lugar, a estratégia utilizada de integrar todos os instrumentos disponíveis – a Convenção de Belém do Pará, as relatorias, as visitas aos países, o processo de petição e as decisões judiciais – contribuiu para aumentar o impacto das normas e dos padrões constituídos na área de direitos das mulheres e para alcançar resultados mais significativos (ENGSTROM, 2017, p. 1279).

É preciso ter em mente esses marcos e a importância que pretendem alcançar, pois apontam os pressupostos para a hipótese de que a Convenção de Belém do Pará e as ideias contidas nos instrumentos internacionais de direitos humanos são elementos impulsionadores na aprovação de leis e políticas públicas de combate à violência contra a mulher nos países que os adotam.

⁹ Informe nº 54/01. Disponível em: <http://www.cidh.oas.org/annualrep/2000sp/CapituloIII/Fondo/Brasil12.051.htm>. Acesso em 13 jun. 2019.

3 DIFUSÃO INTERNACIONAL DE NORMAS E POLÍTICAS

Para os estudiosos de relações internacionais, a difusão global de instituições para a incorporação da perspectiva de gênero representa um caso intrigante por duas razões principais. Primeiro, este caso oferece uma oportunidade para verificar como a política transnacional está moldando a política doméstica de maneiras novas e potencialmente transformadoras. Segundo, as mudanças nas normas e instituições domésticas que surgiram dos esforços de incorporação da perspectiva de gênero estão começando a ter importantes efeitos de feedback que podem remodelar a própria natureza das relações internacionais¹⁰. (TRUE; MINTROM, 2001, p. 28, tradução nossa).

A escolha pelo campo de difusão de políticas abre possibilidades teóricas e metodológicas novas para compreender em profundidade as políticas públicas e seus processos de produção. É a difusão que conecta naturalmente a política doméstica à internacional, dada a crescente permeabilidade das fronteiras nacionais (OLIVEIRA; PAL, 2018, p. 200).

Por meio dessa teoria, pode-se superar os limites de categorizar o Estado como ator unitário e reativo, fechado em si mesmo ao pensar suas políticas quando não traz à discussão aspectos externos. Esses estudos adicionam um olhar inovador ao considerar as particularidades dos Estados com seus próprios interesses, admitindo negociações e resistências, afastando-se do entendimento de aceitação passiva dos modelos externos por parte dos países, além de considerar atores com naturezas híbridas, novos às políticas públicas.

Ao mesmo tempo, essa teoria admite a influência dos aspectos domésticos nos espaços internacionais e transnacionais, em uma interrelação de trocas sem uma hierarquia definida. Assim, sob o paradigma da difusão de políticas, é possível estabelecer conexões com outras teorias e conceitos que outrora eram tidos como dicotômicos, a exemplo da oposição entre nacional e internacional. É nesse sentido que as práticas e atores internacionais influenciam as práticas e os atores nacionais, ao mesmo tempo em que o caminho contrário também se realiza.

Por essas razões, a teoria de difusão de políticas foi adotada neste estudo para buscar respostas mais integrais sobre os processos de constituição de leis e políticas de enfrentamento à violência contra a mulher. Dois aspectos atuais se sobressaem: a negociação entre grupos de

¹⁰ Do original: For scholars of international relations, the global diffusion of institutions for gender mainstreaming represents an intriguing case for two key reasons. First, this case provides an opportunity to see how transnational politics are shaping domestic politics in new and potentially transformative ways. Second, the changes in domestic norms and institutions that have arisen from gender-mainstreaming efforts are now beginning to have important feedback effects that could reshape the very nature of international relations.

naturezas distintas e de diferentes níveis com o objetivo de incorporar as normas internacionais e a utilização de espaços transnacionais para a construção dos entendimentos ao redor da questão de violência contra a mulher, sendo um ambiente conducente para que o aspecto anterior aconteça (OLIVEIRA; PAL, 2018).

O conceito de difusão de políticas como originalmente tratado pela Ciência Política era um fenômeno que se referia a transferências de inovações políticas entre os estados. Com o desenvolvimento desse campo de pesquisa, no entanto, novas contribuições foram adicionadas para incluir novos atores, dinâmicas e espaços decisórios. O pressuposto central é o de que, cada vez mais, os processos domésticos de produção de políticas têm sido impactados por uma variada gama de *inputs* extranacionais que não podem ser negligenciados (FARIA; COELHO; SILVA, 2016, p. 12).

Esse é um dos pontos centrais na construção da ideia de que as políticas públicas de combate à violência contra a mulher estão associadas a estímulos externos nem sempre previstos na literatura mais específica sobre análise de políticas públicas. Por esse motivo, fez-se necessária a utilização de uma teoria que complementasse a parte que os campos de estudo sobre políticas não observou e, nesse sentido, a teoria da difusão de políticas se mostrou pertinente para explicar o processo inicial da elaboração das leis e políticas de gênero.

Devido à sua amplitude, a área de difusão pode receber insumos de outras áreas de estudo. Dessa forma, a contribuição aqui buscada se assenta na articulação de componentes de teorias que possam se suplementar para explorar as diferentes facetas relacionadas à adoção de políticas de enfrentamento à violência contra a mulher, preenchendo as limitações percebidas conforme pontuado acima.

Elas podem ser verificadas especificamente no processo de aprovação da Lei 11.340 (Lei Maria da Penha) pelo governo brasileiro, no qual os estudos focados em apenas um nível analítico não foram suficientes para apontar os fatores presentes para sua elaboração. Das relações internacionais, por exemplo, interessa-nos aprofundar os aportes sobre organizações internacionais e as redes transnacionais de ativismo para incorporar os elementos de natureza transnacional disponíveis no regime de direitos humanos das mulheres. Da teoria de difusão, a possibilidade de conectar os dois níveis – nacional e internacional –, descrevendo os mecanismos mais utilizados nesses casos.

A pesquisa baseada nas teorias de análise de políticas públicas, centrada nas dinâmicas domésticas, foi realizada por Arai (2020) e contribui para olhar a interação dos

conceitos aqui trabalhados em um caso concreto, explorando os aspectos internos da formulação da política de combate à violência contra a mulher a partir de um modelo de análise de políticas públicas.

No contexto do paradigma dos regimes, as normas internacionais e as ideias representam um dos principais componentes estratégicos e funcionais do regime de direitos humanos das mulheres, responsáveis por definir seu escopo, as características do que se considera violência contra a mulher e, a partir dessas definições, os instrumentos e atores envolvidos nas soluções do problema, bem como pela difusão desse paradigma, servindo como elemento condutor de mudanças domésticas. A Convenção de Belém de Pará, por exemplo, amparou os Estados em suas reformas legislativas para incluir a proteção da família e da mulher (GUERRERO, 2012).

De maneira bastante ampla, a difusão pode ser definida como a adoção de uma mesma inovação em diferentes ambientes (FARIA, 2018, p. 25). No escopo das inovações, podem estar abrangidos programas, políticas, normas, padrões, instituições, modelos de diversas áreas.

Em relação ao ambiente, o fenômeno da difusão pode ocorrer dentro do próprio Estado – entre entidades públicas (cidades, estados e federação) ou entre setores públicos e privados (GILARDI, 2009, p. 454), entre países ou entre organizações internacionais e países. Quanto ao sentido da difusão, pode ser multidirecional. Nesse sentido, não há uma classificação única quanto a quem difunde e quem adota, seja em relação aos atores, seja em relação a regiões (Norte como exportador, Sul importador, por exemplo).

Para os fins deste artigo, a dimensão considerada para o conceito de difusão é a internacional, compreendendo-se que as escolhas políticas de um país são sistematicamente condicionadas por escolhas políticas feitas previamente por outros países (DOBBIN; SIMMONS; GARRETT, 2006, p. 787) e pelas organizações internacionais por meio de processos transnacionais de difusão às instituições nacionais. Dessa primeira afirmação, derivam-se algumas premissas que embasam a análise da difusão das normas relacionadas ao campo de direitos humanos das mulheres.

A primeira implicação é a de que, para entender a dinâmica da formulação e mudança política que ocorre nos governos nacionais, é preciso considerar a interdependência do nacional em relação ao internacional como princípio causador da difusão. Se partimos dessa perspectiva, o Estado não depende apenas de si mesmo para fazer política, ele está inserido em

um contexto regional e global que também entra nos cálculos políticos. Assim, as decisões de um país são influenciadas pelas ideias, normas e políticas promovidas no contexto internacional por outros países e organizações internacionais (GILARDI, 2009, p. 453).

Outro traço caracterizador da difusão é seu caráter processual. O foco dos estudos de difusão recai sobre o processo que leva a um padrão de adoção, e não ao resultado do fenômeno em si (que seria o nível de convergência entre as unidades de análise). A difusão é, portanto, o estudo do processo interdependente que conduz à propagação de políticas, e não da extensão do que pode resultar do movimento (GILARDI, 2009, p. 454).

3.1 Mecanismos de difusão

Entendendo-se a difusão como um processo em que determinados canais são mobilizados para realizar a transferência de uma inovação aos membros de um sistema social (STONE, 2004, p. 546), a literatura classifica quatro mecanismos para sua efetivação: competição, coerção, aprendizado e emulação.

Levando em consideração as características básicas que compõem o regime de direitos humanos das mulheres e as organizações internacionais que nele estão – criação de normas e valores compartilhados, formação de espaços para interação e intercâmbio entre Estados e outros atores, circulação de informações e estratégias – dois são os mecanismos que mais se aplicam na explicação dos fenômenos de difusão das políticas de gênero: o aprendizado e a emulação.

Diante de sua natureza predominantemente voltada à promoção de direitos, os principais documentos formadores das normas internacionais não possuem caráter coercitivo, assim como não estão assentados na lógica econômica, que é a base dos mecanismos de difusão por competição. Ao contrário, as normas não têm como princípio cálculos econômicos, mas seguem a lógica do que é apropriado, dos comportamentos esperados dentro de uma comunidade e da criação de um arcabouço normativo comum alcançado por meio de construção coletivamente negociada.

Além disso, as organizações internacionais têm como princípio ser condutores naturais para o aprendizado, o que é demonstrado pela possibilidade de apreensão de novas lições por parte dos Estados ao participar conjuntamente dos espaços internacionais (DOBBIN; SIMMONS; GARRET, 2007, p. 461). Assim, a legitimidade dos atores, em especial dos Estados, é alcançada quando demonstram alinhamento com as normas da comunidade

internacional e abertura para aprender com as ideias e os exemplos circulados nos espaços transnacionais (ZWINGEL, 2012, p. 117).

Por essas razões, os mecanismos de competição e coerção não são pertinentes para o estudo aqui desenvolvido, cabendo nos concentrar nos mecanismos de aprendizado e emulação, que respondem ao fenômeno da circulação das normas de gênero do âmbito transnacional emanadas das organizações para os Estados¹¹. O aprendizado como mecanismo de difusão é o processo pelo qual os decisores políticos utilizam a experiência de outros países para observar as consequências de uma mudança política (GILARDI, 2009, p. 463).

É visto como resultado de um agrupamento de condições definidas intersubjetivamente, como normas compartilhadas e noções de causalidade, algo comum nas comunidades epistêmicas em que consensos baseados em conhecimento científico sobre evidência de causalidade são difundidos e socializados entre seus membros (SIMMONS; DOBBIN; GARRETT, 2006, p. 795). Nesse aspecto, esse mecanismo se aproxima ao mecanismo de emulação analisado no próximo tópico.

São avaliados nesse processo não apenas os resultados das políticas (*policies*), a evidência de seu sucesso em termos de eficiência e as implicações em outras políticas, mas também as consequências na Política (*Politics*), uma vez que os tomadores de decisão mensuram os efeitos de uma mudança nas possibilidades eleitorais. Dessa forma, a difusão pela via do aprendizado pode ser tanto o resultado de um cálculo técnico das melhores políticas que gerem o máximo de resultado, como um produto do cálculo de interesses dos tomadores de decisão e da avaliação sobre aquilo mais compatível com suas premissas ideológicas (GILARDI, 2009, p. 466).

Parte dos estudiosos do mecanismo de aprendizado ressaltam a relevância da participação em redes, como mencionado no caso das comunidades epistêmicas, e da proximidade geográfica e cultural (Weyland, 2005). Dobbin, Simmons e Garrett (2007) ressaltam ainda o papel das instituições internacionais no aprendizado

¹¹ A competição diz respeito aos incentivos externos que um país enfrenta no domínio econômico, levando-o a antecipar ou reagir ao comportamento de outros países com a finalidade de atrair ou reter recursos econômicos (GILARDI, 2009, p. 462). Por esse mecanismo, os países teriam poucas escolhas a não ser optar por políticas orientadas ao mercado para atrair investimento global e manter suas exportações em níveis competitivos após a adoção de tais tipos de políticas por parte de seus vizinhos (DOBBIN; SIMMONS; GARRETT, 2007, p. 457). Já a coerção é o mecanismo no qual pressões externas exercem influência sobre países, em geral mais fracos, para que adotem determinadas políticas. Assim como no caso da competição, há mudança de incentivos no ambiente de decisão dos países, seja por meio força física, manipulação de custos e benefícios econômicos ou monopolização de informação ou conhecimento, todos com o objetivo de influenciar a mudança política (SIMMONS; DOBBIN; GARRETT, 2006, p. 790).

As próprias instituições internacionais são outro canal natural para a aprendizagem e, principalmente, para a pedagogia organizada. Haas (1959) mostra que as nações aprendem novas lições ao participar conjuntamente em organizações internacionais. Nye (1987) descobriu que as instituições internacionais reforçavam o aprendizado em relação à política nuclear através do uso de regras e procedimentos operacionais padrão. [...] Nesses casos, organizações internacionais, como agentes ou como conjuntos de regras que aumentam a transparência, parecem ter tido efeitos importantes nos fluxos de informação e na transmissão de políticas.¹² (DOBBIN; SIMMONS; GARRETT, 2007, pp. 461 – 462, tradução nossa).

A emulação como mecanismo de difusão é definida como o processo pelo qual as políticas se difundem em razão das suas características normativas socialmente constituídas, que delineiam o que é considerado como comportamento apropriado e os padrões de ação esperados dos atores (GILARDI, 2009, p. 466). Para os estudiosos dessa linha de pesquisa, entender a maneira por meio da qual as políticas públicas se tornam socialmente aceitas é a chave para entender o motivo pelo qual elas se difundem (DOBBIN; SIMMONS; GARRETT, 2007, p. 452).

Sendo a estrutura internacional determinada pela construção de ideias compartilhadas, as normas se caracterizam como conjunto de práticas que definem o comportamento apropriado em situações específicas. Elas possuem um componente de dever em si que justifica a ação dos atores (FINNEMORE; SIKKINK, 1998, pp. 891 – 892). Também podem ser utilizadas em caráter estratégico para convencer, atribuir valores e enquadrar as situações para contribuir com a mudança política.

Em se tratando de fenômenos de difusão internacionais, o pressuposto é que os tomadores de decisão integram uma sociedade internacional e buscam legitimidade junto a seus pares demonstrando alinhamento com as normas emanadas do sistema internacional ao importar as inovações geradas nessa esfera. A incompatibilidade de um determinado país com as normas internacionais leva a uma avaliação negativa como desviante da comunidade:

Os governos temem o estigma do atraso e, portanto, adotam ansiosamente inovações políticas, independentemente das necessidades funcionais. Um novo modelo encontra rapidamente muitos imitadores porque sua aparência eleva o padrão de modernidade e comportamento apropriado. O desejo de impressionar a opinião pública global

¹² Do original: International institutions themselves are another natural conduit for learning and, especially, for organized pedagogy. Haas (1959) shows that nations learn new lessons from participating jointly in international organizations. Nye (1987) found that international institutions reinforced learning with respect to nuclear policy through their use of rules and standard operating procedures. [...] In these cases, international organizations, either as agents or as sets of rules that enhance transparency, appear to have had important effects on information flows and policy transmission.

impulsiona, dessa forma, a rápida disseminação de inovações.¹³ (WEYLAND, 2005, p. 270, tradução nossa).

A lógica da emulação, portanto, difere dos outros três mecanismos no sentido de que não está orientada ao alcance de objetivos pautados em uma perspectiva racionalista de custos e benefícios e avaliação de melhores práticas, mas à adequação às normas estabelecidas e composição de uma identidade de acordo com o que é construído socialmente nos espaços internacionais. Checkel (2005) define esse traço como distanciamento da lógica de consequências e adoção da lógica do que é apropriado. Para o autor, há uma maior independência em relação à distribuição de poder e coerção e passa-se ao conceito de efeitos constitutivos de interesse (CHECKEL, 1999, p. 84).

Alguns pesquisadores enfatizam a proximidade regional e a participação conjunta em organizações internacionais, regimes, instituições como fator explicativo da difusão. Weyland (2005) argumenta que a difusão apresenta um padrão geográfico, primeiro se expandindo na região em que se origina para então atingir outras áreas. Nesse sentido, a proximidade leva à emulação (p. 266). Sikkink (1993) sustenta que as redes envolvidas em direitos humanos (*issue networks*) serviram de fato como transmissores das ideias de direitos humanos, inserindo-as no debate político em momentos sensíveis (1993, p. 437).

Um conjunto de pesquisadores trabalha com os mecanismos de difusão por aprendizado e emulação para explicar a transmissão das políticas de gênero em diferentes temáticas. A síntese dos dois mecanismos e as respectivas características podem ser consultadas no quadro que se segue.

¹³ Do original: Governments dread the stigma of backwardness and therefore eagerly adopt policy innovations, regardless of functional needs. A new model quickly finds many imitators because its appearance raises the standard of modernity and appropriate behavior. The desire to impress global public opinion thus drives the rapid spread of innovations.

Quadro 2: Mecanismos de difusão

Mecanismo	Características
Aprendizado	<p>Processo pelo qual os decisores políticos utilizam a experiência de outros países para observar as consequências de uma mudança política;</p> <p>Resultado de um agrupamento de condições definidas intersubjetivamente, como normas compartilhadas e noções de causalidade;</p> <p>São avaliados nesse processo não apenas os resultados das políticas (<i>policies</i>), mas também as consequências na Política (<i>Politics</i>);</p> <p>Relevância da participação em redes e instituições internacionais e da proximidade geográfica e cultural.</p>
Emulação (construtivismo, imitação normativa ou socialização de normas)	<p>Processo pelo qual as políticas se difundem em razão das suas características normativas socialmente construídas, que delineiam o que é considerado como comportamento apropriado e os padrões de ação esperados dos atores;</p> <p>Pressuposto de que os tomadores de decisão integram uma sociedade internacional e buscam legitimidade junto a seus pares demonstrando alinhamento com as normas emanadas do sistema internacional ao importar as inovações geradas nesta esfera;</p> <p>Não está orientada ao alcance de objetivos pautados em uma perspectiva racionalista de custos e benefícios. Adequação às normas estabelecidas e composição de uma identidade de acordo com o que é construído socialmente nos espaços internacionais;</p> <p>Ideias como veículos da difusão, sendo utilizadas em caráter estratégico;</p>

Proximidade regional e participação conjunta em organizações internacionais, regimes, instituições como fator explicativo da difusão.

Fonte: Elaboração própria com base em DOBBIN; SIMMONS; GARRETT, 2007; GILARDI, 2012; FINNEMORE; SIKKINK, 1998.

3.2 Atores envolvidos na difusão

Feita a descrição dos mecanismos de difusão, cabe destacar alguns dos atores envolvidos nos processos de difusão descritos na literatura para as políticas de gênero. Considerando-se as possibilidades oferecidas pelos mecanismos, atores de diferentes naturezas e esferas podem participar dos processos que ensejam a difusão, seja no polo emissor, seja no polo receptor. Atores mais tradicionais como os Estados, as organizações internacionais e regimes dividem a iniciativa da difusão com novos atores de naturezas híbridas, tais como redes transnacionais, comunidades epistêmicas e corporações, em arranjos que começam a ser explorados em diferentes áreas.

Para explicar a difusão das políticas de gênero especificamente, interessa-nos enfatizar as organizações internacionais e as redes transnacionais de ativismo, atores mais relevantes nesse contexto. Participantes de caráter predominantemente doméstico, como parlamentares, ministros e presidentes, os empreendedores de política, não são incluídos nesse momento, dado o nível analítico aqui buscado e as particularidades que podem assumir em cada caso específico.

3.2.1 Organizações internacionais como difusoras de normas e políticas

Originalmente criadas para lidar com conflitos entre países, arbitrar as relações que estabelecem entre si e gerar maior cooperação, as organizações internacionais passaram a incorporar em suas funções a atuação junto aos países para influenciar suas práticas domésticas (FARIA, 2018, p. 30). Nesse sentido, elas se tornaram um dos atores mais ativos na esfera internacional nos processos de difusão de normas e políticas, não apenas como produtoras diretas ou transmissoras, mas também como importadoras de inovações:

OIs, que em ampla medida são tanto produto como produtoras da globalização, são muitas vezes o epicentro dos enormemente variados e intrincados processos de difusão de políticas, sendo também centrais para a construção, legitimidade e

operação de diversas redes transnacionais e comunidades epistêmicas que definem ou pautam a difusão das políticas públicas, sendo talvez as principais promotoras do que hoje é por vezes chamado de “políticas públicas globais”. (FARIA, 2018, p. 30).

Responsáveis pelo gerenciamento de recursos monetários e técnicos, pela produção de informações sobre diversas áreas de políticas públicas e dotadas de autoridade, as organizações internacionais possuem a capacidade de alterar o comportamento dos Estados (GONNET, 2012 *apud* BERNARDO, 2016, p. 234). Aplicando-se esse entendimento à prática política dos países, a influência dessas organizações pode ser verificada em todo o ciclo de políticas públicas (definição de agenda, formulação, implementação e avaliação), incorporando a interrelação entre doméstico e internacional, conforme se pretende demonstrar ao longo deste estudo.

Apesar de algumas organizações internacionais atuarem por meio de imposição de condicionalidades, elas não possuem o poder de agir diretamente nos Estados. O que acontece, de fato, é a proposição de agendas e políticas, elaboradas com base na legitimidade que essas organizações desfrutam em razão de sua expertise.

As relações que as organizações estabelecem com os outros atores do sistema internacional também são indicações para compreender sua capacidade de difusão. A articulação com as instituições não governamentais (movimentos sociais, redes transnacionais de ativismo) constitui um caminho de sentido duplo.

Por um lado, as organizações se tornaram um espaço que possibilita o intercâmbio entre diferentes redes e movimentos, a capacitação e socialização desses atores, assim como elevam sua legitimidade para propor e demandar mudanças em seus países de origem. Por outro lado, as organizações internacionais se beneficiam das informações trazidas pelos atores locais e transnacionais e da amplificação que as instituições e grupos não governamentais proporcionam ao compartilhar as normas internacionais com outros atores.

Já na interação com os países, para além das relações tradicionais de imposição e coerção, esses sujeitos passam a desenvolver contatos mais cooperativos na busca compartilhada para a solução de problemas. Em alguns casos, as organizações reúnem em torno de si não apenas vários países, mas também uma gama variada de outros sujeitos envolvidos em uma mesma questão considerada importante, e podem atuar como orquestradoras entre os diferentes atores que compõem o sistema internacional.

O argumento da abertura de um espaço de troca entre instituições não governamentais também se aplica aos países. As organizações internacionais proporcionam um

espaço no qual diversos países se reúnem para discutir de maneira conjunta um mesmo tema e podem trocar suas experiências sobre políticas de sucesso ou de insucesso já incorporadas em outras jurisdições (BERNARDO, 2016, p. 240).

Relacionado a esse aspecto, as organizações internacionais possuem uma funcionalidade de socialização de seus membros em uma visão de mundo compartilhada. Assim, o pertencimento às organizações promove tanto o aprendizado instrumental como tende a homogeneizar identidades, interesses, entendimentos e políticas (FARIA, 2018, p. 41). Elas criam consensos ao redor das definições daquilo que é considerado um problema, suas definições e as possíveis soluções. Em alguns casos, a conceituação é tão bem definida e difundida que pode acarretar o desenvolvimento de políticas setoriais comuns em diferentes países (BERNARDO, 2016, p. 240).

A partir da consonância em torno das definições desenhadas, as organizações passam a exercer o papel de determinar o comportamento adequado de cada um dos atores e julgá-los segundo esses critérios. Nessa função, as organizações contam com a atuação das instituições não governamentais, que apontam a dissonância do compromisso assumido internacionalmente com o comportamento dos governos. Caso tenham interesse em participar do sistema internacional mantendo uma boa imagem junto a seus pares, os Estados procuram seguir o que as organizações preconizam.

As organizações internacionais se configuram também como produtoras de informação especializada sobre diferentes temas, elaborada e difundida por meio das conferências, das reuniões, dos seminários e dos relatórios, levando-se em consideração alguns aspectos como os levantados por Bernardo (2016)

considerando a capacidade de articulação e mediação da construção de interesses dos atores e atividades sociais e o recrutamento de corpo técnico para mapear, elaborar propostas e direcionar as soluções para as políticas governamentais. Outro aspecto fundamental é que, dentro da jurisdição e em relação à opinião pública, as instituições colaboram para a legitimação de processos e políticas. (BERNARDO, 2016, p. 240).

Em suma, as organizações “seriam espaços importantes de disseminação de normas, de ideias e de novos desenhos de políticas públicas setoriais destinadas ao enfrentamento de uma variedade de problemas complexos da agenda dos Estados nacionais” (BERNARDO, 2016, p. 241), como apontam Oliveira e Pal ao caracterizá-las como espaços que possibilitam eventos transnacionais nos quais as soluções políticas tomam forma,

inspiradas nas melhores práticas de todo o mundo, unindo as práticas locais e os processos globais (2018, p. 207).

3.2.2 Redes transnacionais de ativismo como difusoras de normas e políticas

A descrição das redes transnacionais de ativismo (no original, *transnational advocacy networks*) é uma das partes mais centrais no estudo da difusão das políticas e normas internacionais de gênero, pois o regime de direitos humanos das mulheres foi constituído e funciona com a presença e a atuação desses atores, sendo a rede de mulheres a que mais se entrelaçou aos sistemas internacionais, pautando sua agenda (KECK; SIKKINK, 1998, p. 168) e operacionalização, colaborando para sua consolidação e difusão, sendo parte intrínseca do funcionamento dessa estrutura. Nos contextos nacionais, True e Mintrom (2001), por exemplo, apontam a presença dessas redes como fator determinante na existência de instituições nacionais de gênero, seguindo as recomendações advindas do Plano de Ação de Beijing. Por isso, estudos em qualquer nível de análise contarão com a presença desses atores.

O termo tal qual utilizado nesse tópico foi desenvolvido no trabalho de Margaret Keck e Kathryn Sikkink, no livro *Activists beyond borders*, de 1998. Na definição das autoras, essas redes são organizadas para promover causas, princípios e normas, envolvendo pessoas que advogam por mudanças políticas que não são facilmente atribuídas a uma lógica racionalista de interesses (pp. 8 – 9). Os indivíduos componentes dessas redes seriam, por exemplo, organizações não-governamentais internacionais ou domésticas de pesquisa e ativismo, movimentos sociais locais, fundações, a mídia, partes de organizações intergovernamentais regionais e internacionais, e partes do Poder Executivo e Legislativo dos governos.

Esse olhar abrangente sobre os atores que compõem a rede é importante para desconstruir o papel de contraposição entre movimentos sociais e governo. O que acontece são tipos de relações diversas a depender de causas, contextos e atores. Esses dois grupos podem estabelecer entre si relações de articulação, parceria, atuar juntos para advogar uma causa, ou podem, ao contrário, entrar em disputa em determinado assunto, seja através da pressão dos movimentos sociais, críticas, enfrentamento.

Essa perspectiva, portanto, abre novas vias de negociação e elaboração de leis e políticas nacionais, ponto que nos interessa neste estudo devido à atualidade da matéria e sua capacidade de explicar o ponto principal desenvolvido ao longo desta pesquisa. Se as

organizações internacionais não possuem o poder de difundir e fazer adotar suas normas por si só, no caso do regime de direitos humanos das mulheres, são as redes transnacionais a figura central nesse mecanismo.

Nas pesquisas desenvolvidas para investigar a difusão de políticas em relação à violência contra a mulher e respectiva adoção pelos Estados (TRUE; MINTROM, 2001; HAWKINS; HUMES, 2002; ZWINGEL, 2012; WELDON; HTUN, 2013), os condicionantes de natureza doméstica diferem em cada um dos estudos. True e Mintrom, por exemplo, elencam fatores como nível democrático, porcentagem de nível de educação feminina em comparação à masculina e porcentagem de mulheres integrantes de cargos ministeriais. Por sua vez, Weldon e Htun enfatizam a importância da existência de agências estatais de políticas públicas para mulheres (*women's policy machineries*).

Porém, em todos os casos, dois fatores de ordem transnacional são considerados necessários à difusão das normas sobre violência de gênero: os movimentos de mulheres autônomos capazes de transitar entre esferas internacional e doméstica e a socialização internacional, entendida como participação em conferências internacionais, adesão a normas globais e regionais, levantamento de reservas a convenções e tratados, e presença em acordos regionais.

Nesse sentido, a América Latina é um campo fértil para pesquisa dada a forte presença de movimentos de mulheres desde a criação da CIM, com atuação em todos os eventos da ONU que definiram os marcos estruturantes quanto aos direitos das mulheres e ao combate à violência, bem como a existência de um espaço transnacional consolidado de socialização em matéria de direitos humanos que é o Sistema Interamericano.

Por isso, uma parte crucial deste estudo é o reconhecimento das estratégias utilizadas pelas redes de ativismo, compostas pelos movimentos de mulheres, para investigar sua presença ao longo do processo de internalização das normas de combate à violência contra a mulher e verificar o papel desempenhado por elas concretamente. No caso da Lei Maria da Penha, foi possível identificar quais as estratégias mais recorrentes e seus limites na prática, o que pode ser superado com a aplicação de modelos de análise de políticas públicas, por exemplo.

Quanto à sua natureza, ao contrário das comunidades epistêmicas e dos grupos de interesse, o motivador primário das redes são os valores e os princípios compartilhados,

havendo grande troca de informações e serviços dentro delas. Ao descrever as redes de direitos humanos, Sikkink (1993) argumenta que:

Os grupos em uma rede compartilham valores e frequentemente trocam informações e serviços. Os valores compartilhados que vinculam os atores da rede de direitos humanos estão incorporados no Direito Internacional dos Direitos Humanos, especialmente na Declaração Universal dos Direitos Humanos. Esse corpo normativo serve para justificar ações e fornece uma linguagem comum para apresentar argumentos e procedimentos para avançar demandas.¹⁴ (SIKKINK, 1993, p. 416, tradução nossa).

O regime de direitos das mulheres segue uma lógica parecida, uma vez que está inserido no escopo dos direitos humanos desde a Conferência de Viena de 1993. O corpo normativo definidor da linguagem comum, das definições, princípios e valores provém, principalmente, da CEDAW, das Conferências mundiais, dos instrumentos disponíveis dentro da estrutura da ONU e do instrumental construído nos sistemas regionais.

Dentre as diversas funções que desempenham na articulação entre o plano internacional e o nacional, as redes transnacionais abrem novos caminhos de interação entre instituições internacionais, Estados e sociedade civil, disponibilizando novos recursos e novas vias de ação para esses atores.

Por outro lado, na sua relação com as instituições internacionais, as redes de ativismo transnacional cumprem o papel de levantar novas questões que devem ser apreciadas por essas instâncias, demandar a inserção e o debate de novos temas, construir uma agenda e, depois de acordadas as normas e os princípios, socializar esse discurso, levá-lo a movimentos e instituições locais. As organizações têm capacidades variadas em seu poder de difundir o arcabouço normativo e, com a atuação das redes, conseguem aumentar a capilaridade de seu alcance.

A questão da violência contra a mulher não era considerada um problema por si só, o que significa que apenas identificar o problema e quantificá-lo não gerou automaticamente uma ação dos organismos internacionais. Foram as redes transnacionais em conjunto que incentivaram as organizações e os regimes a inserir as questões na agenda e transformá-las em

¹⁴ Do original: Groups in a network share values and frequently exchange information and services. The shared values that bind the actors in the human rights network are embodied in international human rights law, especially in the Universal Declaration of Human Rights. This body of law serves to justify actions and provides a common language to make arguments and procedures to advance claims.

ações. O movimento percorrido nesse sentido foi descrito por Keck e Sikkink (1998) como se segue:

Em parte como resultado das pressões das redes de mulheres, o final dos anos 1980 e o início dos anos 1990 assistiram ao início do desenvolvimento normativo sobre a questão da violência contra as mulheres na ONU e no sistema interamericano. As mulheres se afastaram do quadro de discriminação bem institucionalizado já incorporado na Convenção de 1979 em direção ao quadro de ‘direitos’ implícito na linguagem da violência contra as mulheres. Embora as questões de direitos estivessem firmemente inseridas no sistema da ONU, os órgãos e tratados de direitos humanos prestaram pouca atenção especificamente aos direitos das mulheres.¹⁵ (KECK; SIKKINK, p. 180, tradução nossa).

As autoras utilizam como exemplo a articulação da rede em preparação à Conferência Mundial de Direitos Humanos de Viena e sua capacidade em direcionar a atenção do sistema internacional às questões de gênero pelo viés dos direitos humanos, estabelecer essa agenda e influenciar a posição de Estados e das organizações internacionais. A integração com o paradigma dos direitos humanos apenas foi possível em razão da atuação das redes de mulheres (p. 186).

É interessante analisar esse movimento também na América Latina, pois as organizações latino-americanas foram algumas das mais ativas na conformação do regime. Além das organizações não governamentais, a própria Comissão Interamericana de Mulheres agiu como uma rede de ativismo transnacional ao estabelecer o diálogo sobre violência contra a mulher e fazer a interlocução com os Estados e os órgãos da ONU para produzir conhecimento sobre essa questão e consolidá-la na agenda das organizações.

A preparação empenhada para a participação nos eventos internacionais e sua realização, especialmente as Conferências da ONU e as reuniões da CIM, contribuíram para aumentar a sinergia dos esforços nacionais e internacionais sobre violência contra a mulher, articulando as redes transnacionais, dando foco aos entendimentos e criando o momento político favorável para o aumento das ONGs especializadas e para a ação dos Estados.

Já na relação com o Estado, caso sejam compostas por organizações não governamentais ou internacionais, estabelecem diferentes formas de interação. Uma delas é a

¹⁵ Do original: Partly as a result of these pressures from women’s networks, the late 1980s and early 1990s saw the beginning of normative development on the issue of violence against women in the UN and in the Inter-American system. Women moved away from the well-institutionalized frame of discrimination, already embodied in the 1979 women’s convention, toward the “rights” frame implicit in the language of violence against women. Even though rights issues were firmly embedded in the UN system, the human rights bodies and treaties paid little attention specifically to women’s rights.

atuação conjunta, de forma colaborativa e construtiva com o governo, atuando como fornecedora de informações tanto sobre a realidade do problema quanto sobre as normas internacionais.

Se os atores da rede são integrantes do próprio governo, esses ativistas levam as normas e os princípios internacionais às instituições nacionais, fazendo a interlocução com outras esferas de governo e outros poderes. De igual maneira, ao participar das redes, esses atores aumentam sua legitimidade para tratar do tema em nível nacional perante outros atores.

Outra forma de relação está contida no conceito de bumerangue que Keck e Sikkink formularam para explicar de que forma as redes transnacionais operam em contextos em que as condições nacionais não são favoráveis, fazendo uso dessas novas vias abertas. Em momentos em que o Estado não está aberto a dialogar ou a construir consensos ao redor de políticas, as redes contornam a autoridade do Estado para buscar novos recursos e meios abertos para suas demandas, encontrando espaço junto a outras organizações da rede, a organizações internacionais e mesmo a outros Estados.

Essas instâncias externas, por sua vez, pressionam o Estado a cumprir com seus compromissos nacionais ou internacionais assumidos, fornecem aos atores dos movimentos nacionais das redes influência e informação, fortalecem suas demandas, abrem espaço para estabelecer novas questões e dão voz aos movimentos nacionalmente.

As redes atuam por meio de quatro estratégias de ação para atingir seus objetivos dentro da lógica de bumerangue. Elas são referenciais para identificar de maneira precisa, nos estudos de casos específicos, como atuam as redes e o nível de sucesso que alcançam na definição das políticas nacionais.

A primeira delas diz respeito ao que as autoras denominam de política de informação (no original, *information politics*). É o aspecto informacional que mantém a coesão e unidade da rede, tanto pelas trocas realizadas dentro dela, quanto pelo que é externalizado de forma compreensível a outros grupos. As redes transnacionais vão se tornando fontes alternativas legítimas de informação, pois adquirem a capacidade de criar questões, enquadrá-las de maneira simples, unindo fatos e histórias para persuadir tomadores de decisão e o público em geral e socializar esses fatos onde haverá maior impacto. O objetivo seria chamar a atenção por meio da mídia, debates, audiências e encontros para mudar a posição de outros atores.

Essa foi uma estratégia recorrentemente utilizada, por exemplo, pelas redes envolvidas no processo de elaboração da Lei 11.340 (Lei Maria da Penha) no Brasil. A

organização em forma de Consórcio (criação de um grupo de seis ONGs e mais alguns colaboradores com a finalidade de idealizar um anteprojeto de lei de enfrentamento à violência contra a mulher em consonância com os princípios emanados dos instrumentos internacionais sobre o tema) foi o centro irradiador do que era discutido interna e externamente, levando a diferentes espaços a ideia da necessidade de uma lei específica contra violência.

Alguns dos públicos alcançados pelo Consórcio foram outras organizações nacionais do movimento de mulheres, mobilizadas na realização de encontros e audiências públicas por ocasião da tramitação do projeto de lei na Câmara dos Deputados, a Bancada Feminina do Congresso Nacional, pautando deputadas e senadoras sobre os princípios acordados pelo Estado brasileiro na esfera internacional e que deveriam ser considerados, assim como integrantes do Poder Executivo, principalmente na Secretaria de Políticas para Mulheres, para pautar a agenda do grupo de trabalho responsável pelo anteprojeto que deu origem à lei.

Destaca-se, ainda, a capacidade de trazer novas questões que não eram anteriormente de debate público à consideração dos tomadores de decisão e da sociedade em geral e, com isso, formar a agenda de governo.

As redes transnacionais também possuem a habilidade de traduzir e interpretar as normas internacionais para o contexto nacional, fazendo as adaptações necessárias para que possam ser incorporadas conforme as especificidades nacionais e, com isso, facilitam a difusão das políticas internacionais. Elas adaptam os conteúdos gerais às características próprias de onde estão, fazendo a conexão com problemas locais.

Novamente, a atuação das redes durante o processo de elaboração da Lei Maria da Penha é um exemplo de como as estratégias descritas pelas autoras foram instrumentalizadas no caso concreto, configurando-se essas redes como motores de difusão das normas internacionais de gênero. A estratégia de tradução e adaptação dos conteúdos internacionais, de ordem mais geral, a elementos nacionais mais palpáveis foi amplamente trabalhada ao longo da tramitação da lei, especialmente nas audiências públicas, momentos nos quais eram articuladas as experiências e especificidades locais à discussão mais ampla sobre direitos humanos das mulheres.

A segunda estratégia de ação identificada pelas autoras é a política simbólica (no original, *symbolic politics*), que se refere à habilidade de gerar símbolos ou histórias que façam sentido para o público interno e externo. Nesse sentido, as ativistas enquadram as questões em símbolos que catalisam o crescimento da rede e contribuem para gerar maior conscientização

(KECK; SIKKINK, 1998, p. 22), e o fazem tornando dados concretos em histórias vivas com que as pessoas possam se relacionar. O enquadramento (*framing*) mobiliza princípios que, muitas vezes, geram mais impacto do que simplesmente atestar fatos.

A terceira estratégia possível é a da política de influência (no original, *leverage politics*), por meio da qual as redes tornam os Estados alvo de vergonha (*mobilization of shame*) para que a influência moral de estar exposto no meio da comunidade internacional afete a decisão do Estado em agir de acordo com os princípios do sistema internacional.

Nesse sentido, as redes de ativismo no Brasil souberam utilizar as ambições do Estado brasileiro em participar mais ativamente da comunidade internacional e ser visto como um ator legítimo nos temas sociais para apontar a distância entre os compromissos assinados internacionalmente pelo país e as posturas que ele mantinha internamente. Dessa forma, as recomendações feitas ao Brasil após a apresentação do relatório ao Comitê da Convenção CEDAW em 2003 foram instrumentalizadas para mostrar a dissonância entre as políticas existentes sobre violência contra a mulher e o que era considerado o adequado para uma política pública.

Se, por um lado, a dissonância servia para pressionar o Estado, por outro lado, era uma fonte legitimadora das demandas das redes de ativismo por políticas específicas para enfrentar a violência contra a mulher. Além de trabalhar com dados concretos, as redes utilizaram tanto as imagens que o Estado brasileiro desejava mostrar de si mesmo, quanto construíram para si a imagem de portadoras das normas internacionais capazes de fazer a ponte entre discurso internacional e prática nacional.

A quarta e última estratégia desenvolvida pelas redes transnacionais na relação com o Estado é a política de observância (no original, *accountability politics*), uma das faces mais exploradas quando se refere à efetividade dos instrumentos internacionais. Relaciona-se aos esforços de convencer atores poderosos, sejam governos ou organizações, a manter políticas e princípios de acordo com o estabelecido no sistema internacional. Os ativistas usariam seus recursos para persuadir governos e outros atores relevantes a mudar suas atitudes e cumprir os compromissos assumidos internacionalmente.

Nesse tipo de estratégia, as redes se atentam aos interesses e discursos dos governos e das instituições e os transformam em oportunidade ao expor a distância entre a prática e o discurso. Essa é uma via de ação mais efetiva em relação a países que internalizaram normas

do regime de direitos humanos e aspiram participar da comunidade internacional e evitar que sejam vistos como párias (SIKKINK, 1993, p. 437).

Dentro dessa lógica, a estratégia da rede de levar o caso de Maria da Penha à Comissão Interamericana teve o objetivo de pressionar o país a cumprir os princípios acordados na Convenção de Belém do Pará, algo que só poderia ser feito ao modificar a correlação de forças internas. Redes e organização internacional atuaram de maneira conjunta para persuadir sobre a necessidade de ir além na proteção das mulheres, dado que as violações e a impunidade em relação a elas era parte de um padrão sistemático contrário às normas estabelecidas e aceitas pelo governo brasileiro.

A lógica para a atuação transnacional das redes, porém, não se dá somente no apontamento da insuficiência do Estado em responder às demandas. As questões que se apresentam à sociedade vão se tornando mais complexas devido à sua natureza transfronteiriça, os atores do sistema internacional podem agir, como já destacado anteriormente, como parceiros na resolução de problemas, as redes transnacionais também têm interesses em pautar tanto os processos de difusão das políticas públicas, quanto a constituição das normas internacionais em si, além de se tornarem importantes pontes ou mediadores entre grupos domésticos marginalizados e outros agentes ou estruturas do sistema internacional eventualmente capazes de promover os seus interesses e direitos (FARIA, 2018, p. 88).

Analizando a lógica dos interesses, as redes também cumprem papel propositivo, ao participar da criação, expansão e consolidação das normas e dos princípios internacionais. Em última instância, são as normas e os princípios internacionais que conformarão a atuação dos Estados, no âmbito externo e interno¹⁶. Em resumo, as principais estratégias mobilizadas pelas redes encontradas na descrição de casos individuais são sintetizadas como se segue.

¹⁶ Para avaliar a efetividade das atividades que as redes implementam utilizando as estratégias elencadas, as autoras (KECK; SIKKINK, 1998, p. 192) formulam uma escala de cinco estágios, que pode ajudar a analisar a extensão do desempenho da rede no regime de direitos humanos das mulheres. No primeiro estágio, avalia-se a atenção que é concedida à questão, a formação da agenda e a geração de informação. Em um segundo estágio, analisa-se a mudança discursiva ou o estabelecimento do status prescritivo das normas. Em um terceiro estágio, as mudanças de procedimento, como ratificação de tratados ou cooperação dentro das organizações internacionais são o foco da avaliação. O quarto estágio se refere às mudanças nas políticas. Por último, o quinto estágio avalia a influência no comportamento do Estado e de atores não estatais.

Quadro 3: Estratégias utilizadas pelas redes transnacionais de ativismo

Política de informação	Política simbólica	Política de influência	Política de observância
<p>Fornecer fontes alternativas legítimas de informação;</p> <p>Chamar a atenção por meio da mídia, debates, audiências e encontros;</p> <p>Criar questões e categorias para persuadir, pressionar e ganhar influência sobre governos e organizações mais poderosas;</p> <p>Mudar a perspectiva sob qual a se encara uma questão;</p> <p>Adaptar normas internacionais para o contexto nacional, para que possam ser incorporadas conforme as especificidades nacionais, facilitando a difusão das políticas internacionais;</p> <p>Conectar normas globais produzidas no regime internacional com os interesses locais e a política nacional.</p>	<p>Gerar símbolos ou histórias que façam sentido para o público interno e externo;</p> <p>Enquadrar as questões em símbolos que catalisam o crescimento da rede e contribuem para gerar maior conscientização.</p>	<p>Tornar os Estados alvo de vergonha (<i>mobilization of shame</i>) para que a influência moral afete a decisão do Estado em agir de acordo com os princípios do sistema internacional.</p>	<p>Convencer atores poderosos, sejam governos ou organizações, a manter políticas e princípios de acordo com o estabelecido no sistema internacional;</p> <p>Atentar-se aos interesses e discursos dos governos e das instituições para transformá-los em oportunidade ao expor a distância entre a prática e o discurso.</p>

Fonte: Elaboração própria com base em KECK; SIKKINK, 1998.

3.3 Difusão no regime de direitos humanos das mulheres e violência contra a mulher

O quadro de violência contra as mulheres ressoou com esse consenso transcultural e inovou dentro dele [...]. Ajudou os grupos de mulheres a atrair novos aliados, situando-os dentro dos ‘quadros principais’ ou ‘metanarrativas’ de violência e direitos. Ao mesmo tempo, esse quadro forçou os grupos de direitos humanos a repensar suas agendas. [...] Como os Estados aceitaram suas obrigações em proteger certas formas de direitos humanos, se os ativistas convencerem o público e os formuladores de políticas de que os direitos das mulheres são direitos humanos, assim, eles podem argumentar que os Estados também têm obrigações de proteger as mulheres da violência. [...] A questão ganhou atenção por causa do poder intrínseco da ideia.¹⁷ (KECK; SIKKINK, 1998, p. 196, tradução nossa).

Conforme explanado na primeira seção do artigo, o regime de políticas para as mulheres, em um primeiro momento, foi delimitado dentro do paradigma de desigualdade entre mulheres e homens e discriminação. A questão era vista em sua especificidade, um assunto de mulheres sem ressonância com outros temas. Como resultado, as instituições destinadas a esse fim recebiam menos recursos, menos atenção, contavam com menos especialistas para trabalhar com o tema e tinham um impacto de mudança junto aos países diminuto (ZWINGEL, 2005).

Em uma das entrevistas realizadas para seu estudo, Keck e Sikkink (1998, p. 165) trazem o relato de Susana Chiarotti, ativista argentina, que descreve como se deu a transição do tratamento do tema de violência contra a mulher para a agenda de direitos humanos no país, mas é ilustrativo do sistema como um todo. No entendimento dessa ativista, a incorporação dos temas de gênero ao escopo de direitos humanos foi interessante para diminuir a distância dos grupos envolvidos nos temas de gênero em relação à sociedade em geral, assim como para engajar outras pessoas que, de outra forma, não seriam compelidas a participar, uma vez que os temas de gênero eram considerados como de nicho. Para a entrevistada, a linguagem foi colocada de maneira tão irrefutável que seria vergonhoso não a aceitar.

Para dar mais força ao regime, as redes transnacionais de ativismo se utilizaram da estratégia discursiva como arma ideológica para redefinir o problema que enfrentavam e em quais bases se estabeleciam com o objetivo de persuadir outros atores da necessidade de trabalhar com as questões de gênero. A maneira como se construiu a narrativa do problema e

¹⁷ Do original: The frame of violence against women resonated with this transcultural consensus and innovated within it [...]. It helped women’s groups attract new allies by situating them within the larger “master frames” or “metanarratives” of violence and rights. At the same time, this frame forced human rights groups to rethink their agendas. [...] Because states have accepted their obligations to protect certain forms of human rights, if activists can convince publics and policymakers that women’s rights are human rights, then they can make the case that states also have obligations to protect women from violence. [...] The issue gained attention because of the intrinsic power of the idea.

das soluções foi central para a consistência do regime e para abrir possibilidades de diálogo com mais atores e instituições, conseguindo difundir mais amplamente as normas e os valores gerados em seu âmbito.

É possível distinguir na trajetória de constituição do regime de direitos das mulheres e da questão específica sobre a violência contra a mulher, portanto, as estratégias descritas na seção anterior. Elas foram utilizadas de forma tão bem-sucedida que, apesar de seu curto tempo de existência, destaca-se a rapidez com que se consolidou a questão de gênero e se tornou uma das temáticas mais importantes internacionalmente, sendo uma posição de ativismo comum entre o movimento de mulheres e o movimento de direitos humanos.

O termo foi constituído para abranger diferentes práticas de violência (doméstica, sexual, no trabalho, mutilação genital), uma definição que ressoa em muitas mulheres, uma vez que se configura como uma experiência pessoal a qual as mulheres podem se relacionar independentemente do país, da condição social, da raça. Keck e Sikkink (1998) esclarecem que a categoria violência contra a mulher teve que ser construída e socializada no sentido de pensar práticas diferentes como integrantes de um mesmo conceito

Essa [categoria] pegou porque, de alguma forma, ‘fez sentido’ e capturou a imaginação. Como apontou uma ativista latino-americana, ‘o tema da violência é muito sugestivo. Nenhuma mulher pode deixar de sentir como se fosse sua. Acho que nenhuma de nós pode dizer que nunca sentiu violência. Ela atravessa toda nossa vida’. Ao mesmo tempo, a categoria serviu a alguns objetivos estratégicos importantes para os ativistas que tentavam construir uma campanha transnacional porque lhes permitiu atrair aliados e superar as diferenças culturais. Esse foco estratégico forçou os ativistas transnacionais a procurar um denominador comum básico – a crença na importância da proteção da integridade corporal de mulheres e meninas – que era central para o liberalismo e, ao mesmo tempo, estava no cerne das compreensões da dignidade humana em muitas outras culturas.¹⁸ (KECK; SIKKINK, 1998, p. 172, tradução nossa).

Ao ser enquadrada na ideia de violação de direitos humanos, a questão da violência contra a mulher levou a abordagens diferentes, com as características que conformam o regime como é conhecido atualmente.

¹⁸ Do original: This one caught on because in some way it “made sense” and it captured the imagination. As one Latin American activist pointed out, “the violence theme is very evocative. No woman can help but feel it as her own. I don’t think any of us can say that she has never felt violence against her. It crosses all our lives”. At the same time, the category served some key strategic purposes for activists trying to build a transnational campaign because it allowed them to attract allies and bridge cultural differences. This strategic focus forced transnational activists to search for a basic common denominator – the belief in the importance of the protection of the bodily integrity of women and girls – which was central to liberalism, and at the same time at the core of understandings of human dignity in many other cultures.

A primeira implicação do novo tratamento foi a redefinição dos conceitos de problema público e problema privado a que está sujeita a questão. Sendo um fenômeno público, os casos de violência contra a mulher não se configuram como casos individuais isolados, mas um padrão social generalizado.

Enquanto considerada como parte de uma relação particular entre dois indivíduos, a situação não gera a necessidade de ações públicas de enfrentamento. Porém, quando enquadrada na ideia de problema público, a situação é reconhecida como tal e requer a formulação de políticas e programas específicos e uma legislação diferenciada.

Isso leva a uma segunda implicação, pois se a questão da violência contra a mulher é um problema público, ela demanda a ação do Estado, sendo ele o causador direto da violação ou não, pois mesmo não sendo o agente causador, é seu dever evitar que essa situação aconteça ou, quando ocorre, envidar as medidas possíveis para punir os culpados e remediar as vítimas. Em alguns casos, como ocorreu no caso Maria da Penha analisado na Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH), a demora ou recusa do Estado em levar os acusados a julgamento e oferecer o devido processo legal às vítimas também se configura como uma violação que pode ser penalizada. Não basta ao Estado o não fazer, cabe também a ele o dever de proteger.

A terceira consequência foi a conjugação de novos atores à questão, uma vez que, ao enquadrar a questão da violência na ideia de violação de direitos humanos, tornou-se difícil se opor a ela. A narrativa construída unificou o discurso de direitos humanos e o dos movimentos de mulheres de tal maneira a que não se pudesse negar sua interligação e importância. Esse aspecto unificador, aliado ao fato de a ideia de violência contra a mulher conjugar ainda diferentes tipos de violência, contribuiu para atrair em torno da questão mais defensores.

O trabalho ao redor dessas ideias empreendido pelas redes transnacionais de ativismo levou a uma maior conscientização internacional sobre a questão. As ideias utilizadas pelas redes permitiram que as redes que estavam anteriormente dispersas tivessem um alvo, um problema a ser resolvido, utilizando símbolos compartilhados em uma campanha para difundir as políticas e os instrumentos disponíveis para o combate da violência contra a mulher, ao final, fortalecendo as redes como um todo e aumentando a conscientização global do tema (KECK; SIKKINK, 1998, p. 181).

Em suma, as ideias geradas internacionalmente em reuniões, conferências, comitês criaram um momento político favorável para debater as políticas de gênero, seja em âmbito

internacional, seja em âmbito nacional, o que contribuiu para fomentar condições favoráveis para mudanças domésticas ao produzir incentivos por meio de discursos comuns, normas e comportamentos e fazer o enquadramento estratégico para os ativistas demandarem reformas políticas (LOPREITE, 2012).

Por fim, uma das estratégias mais cruciais mobilizadas para a difusão das normas de gênero demonstram o papel das redes em articular esferas diferentes, servindo de condutor para a circulação das políticas e a conexão entre doméstico e internacional. Trata-se da capacidade dos atores transnacionais em traduzir as ideias construídas e difundidas internacionalmente de acordo com os valores de cada país, levando em consideração o funcionamento das instituições nacionais em suas dinâmicas de incorporação de normas internacionais e mudança política, pois esses atores entendem que as instituições nacionais e o legado político ainda se constituem como fatores centrais na formulação de leis e políticas.

As conclusões encontradas nos artigos dentro do campo das questões de gênero¹⁹, não somente sobre violência contra a mulher, corroboram o entendimento da difusão de políticas como a conexão entre o nacional e o internacional, desempenhando as organizações internacionais e as redes transnacionais de ativismo o papel de engajar os integrantes das políticas de gênero e a sociedade na nova visão de violações às mulheres como violações de direitos humanos e legitimar a busca por políticas que refletissem o arcabouço normativo internacional consolidado.

Exemplo da aplicação prática desses conceitos é a análise da trajetória que levou à formulação da Lei Maria da Penha, pois aponta para a presença das redes de ativismo que, utilizando as estratégias descritas por Keck e Sikkink, contribuíram para a circulação das normas internacionais sobre violência contra a mulher. A articulação de ONGs em torno de um mesmo grupo, o Consórcio das ONGs Feministas, foi central porque se tornou a fonte de informação legítima dentro do tema.

De posse do que era difundido através do regime de direitos das mulheres e procurando ativamente exemplos nos países vizinhos na América Latina, o Consórcio trouxe internamente esses aprendizados para trabalhá-los junto com os movimentos locais a fim de elaborar um anteprojeto que fosse condizente com as normas internacionais e, ao mesmo tempo, refletisse a realidade brasileira, levando-se em consideração a experiência que já haviam adquirido com anos de atendimento via delegacias especializadas e casas-abrigos. A tradução

¹⁹ Conferir: TRUE; MINTROM, 2001; LOPREITE, 2012; ZWINGEL, 2012.

e adaptação do arcabouço normativo às especificidades locais, portanto, foi resultado da atuação dessas redes. Ao final, o produto desse processo de engajamento e aprendizado foi a base para o processo e o conteúdo daquela que seria a Lei Maria da Penha.

Com o anteprojeto elaborado e entregue ao governo brasileiro, a outra estratégia perseguida foi a de levar as definições de violência contra a mulher e as políticas que deveriam combatê-la a todos os ambientes e públicos com a finalidade de alcançar mais conscientização e se posicionar como um interlocutor prioritário nessas discussões, mais uma vez articulando os espaços transnacionais com os locais. Ao estar presente em todas as esferas em que são definidas as políticas de gênero (reuniões da sociedade civil, audiências públicas e eventos no Congresso, reuniões periódicas com integrantes do Poder Executivo, conferências e comitês internacionais), a rede procurou consolidar sua legitimidade e expertise para negociar com os decisores políticos.

Além disso, a rede em questão utilizou a estratégia de levar à comunidade internacional o exemplo brasileiro como violador das normas internacionais para não só pressionar o país, mas também alterar a correlação de forças, trazendo para junto de si as organizações internacionais com o intuito de modificar o paradigma da violência. Foi o que aconteceu por ocasião do caso tramitado na Comissão Interamericana e nas reuniões de seguimento do Comitê da Convenção CEDAW à apresentação do relatório do país. Em suma, as estratégias utilizadas conjuntamente para buscar uma mudança política substancial envolveram integrar elementos de esferas diferentes, dado que pensar e fazer políticas públicas não está circunscrito ao ambiente doméstico. Isso demonstra as novas configurações que o processo de elaboração política adquire quando novos atores entram em cena, incorporando dinâmicas mais complexas ao ciclo convencional das políticas públicas. Estudar o processo de elaboração das políticas de enfrentamento à violência contra a mulher utilizando a difusão internacional de políticas, nas palavras de Oliveira e Pal (2018, p. 216), contribui para “construir pontes, mais do que clivagens, entre disciplinas sobre o fenômeno de difusão de políticas, trazendo estudiosos com diferentes abordagens analíticas para impulsionar nossa compreensão de como as políticas viajam”.

4 CONCLUSÃO

Quando a insatisfação surge em casa, não há razão para ignorar a maneira pela qual os governos em outros lugares respondem a problemas semelhantes. (ROSE, 1993, pp. 156-57 *apud* OLVEIRA; PAL, 2018, p. 217).

Ao terminar o presente artigo, tem-se delineado o regime internacional de direitos humanos das mulheres, no qual as principais normas e instrumentos que embasam a elaboração de políticas de enfrentamento à violência contra a mulher e outras políticas de gênero nas esferas nacionais são coletivamente construídas e posteriormente difundidas a atores e instituições regionais e locais.

Conforme o plano traçado na introdução, os marcos temporais e instrumentais definidores foram apresentados, não apenas no contexto das organizações da ONU, como também no âmbito do Sistema Interamericano de Direitos Humanos, esfera proeminente na erradicação da violência contra a mulher. Da descrição do quadro normativo, é possível apontar a convergência entre ambas as esferas e a retroalimentação que mantiveram para avançar as normas de gênero e proteção contra a violência.

Dessa forma, a contribuição oferecida pelo estudo foi associar os conceitos relacionados às relações internacionais (como a construção normativa internacional sobre gênero, os padrões mínimos e apropriados em matérias de direitos humanos das mulheres e o papel das organizações internacionais nesse cenário) com aqueles relacionados ao paradigma sociológico (como as redes transnacionais de ativismo, a incorporação de atores dos movimentos sociais e seu poder de agência) para explicar o fenômeno da difusão na elaboração das políticas públicas de gênero.

Ao final desse percurso, foi possível identificar como as políticas de combate à violência contra a mulher são perpassadas pela difusão das normas internacionais e as maneiras pelas quais os Estados são influenciados por esse movimento, além do aparecimento de novas práticas e alternativas aos atores envolvidos no ciclo das políticas públicas. Diante das novas configurações, este estudo colabora para responder a esses fenômenos cada vez mais complexos e multifacetados, que estão além dos limites explicativos impostos por cada uma das linhas teóricas individualmente, através da articulação desses diferentes campos teóricos.

Importante salientar as estratégias encontradas pelos atores envolvidos no regime para enquadrar as questões de gênero e violência contra a mulher na perspectiva mais abrangente de direitos humanos, não apenas em termos de discriminação, pois ao se incorporar

na lógica de direitos, novas oportunidades materiais, de acesso a recursos, expertise e instituições surgiram e expandiram o alcance do tema de direitos das mulheres. A construção narrativa dos direitos das mulheres como direitos humanos foi de tal forma incorporada ao sistema internacional que é preciso aprofundar a análise histórica para delimitar suas origens e pressupostos iniciais.

Em um segundo momento, coube destacar os mecanismos pelos quais as normativas internacionais são levadas aos Estados para que influenciem suas políticas domésticas. Coerção, competição, aprendizado e emulação são mecanismos de difusão que consideram maior ou menor grau de autonomia por parte dos Estados ao considerar as opções constituídas na esfera global ou regional. A partir dos entendimentos trazidos por essa literatura, é possível analisar os interesses que não apenas os agentes difusores (no presente caso, regimes, organizações internacionais e redes transnacionais de ativismo), como também os próprios Estados expressam ao adotar determinado mecanismo ou política, retirando a passividade do Estado ao apenas reagir às pressões externas de constrangimento e responsabilização.

Ademais, o artigo traçou os principais atores que mobilizam as normas e políticas internacionais de gênero para fazê-las difundir localmente e quais seus objetivos e estratégias para modificar o cenário político local a fim de avançar as pautas defendidas. Os regimes e as organizações internacionais são atores mais tradicionais considerados na literatura sobre relações internacionais e política doméstica, mas uma nova categoria de atores tem se destacado, principalmente nos estudos voltados aos temas concernentes aos direitos humanos, que são as redes transnacionais de ativismo.

Dentro do regime de direitos humanos das mulheres, são essas redes os principais atores a constituir os entendimentos nos quais se constrói o regime, difundir os consensos elaborados nessa esfera a outras, traduzir as normas internacionais para o contexto em que estão inseridas nacional e localmente, além de demandar de seus governos o alinhamento às políticas internacionais e aos compromissos assumidos pelos próprio Estado. As estratégias utilizadas pelas redes podem gerar uma reconfiguração das forças externas e internas em busca por legitimidade e autoridade, que leva a mudanças nos cálculos e incentivos dos governos e organizações.

Concluída a etapa teórico-descritiva, o estudo pormenorizado a respeito do arcabouço normativo internacional nos interessa para entender, como ponto de partida, de que forma as normas internacionais sobre violência contra a mulher são difundidas aos Estados,

como os instrumentos internacionais são socializados de maneira a serem incorporados aos ordenamentos jurídicos e políticos locais, entrando na lógica de formulação de políticas e leis.

Por isso, na tarefa de traçar as vias pelas quais percorrem essas normas e instrumentais, faz-se necessária a utilização de teorias que levem em consideração não apenas os aspectos externos da difusão das políticas, a atuação das redes transnacionais de ativismo ou das comunidades internacionais, mas também as condicionantes internas e os legados históricos, expressos por instituições, dinâmicas e atores, que possibilitam ou dificultam a inserção das discussões internacionais de políticas de gênero na agenda de decisão política. É preciso responder, igualmente, por que alguns dos temas são incorporados, enquanto outros não o são e, além disso, o momento em que a incorporação ocorre também importa.

Com essa finalidade, os conceitos trabalhados neste artigo podem ser retomados em estudos de casos aprofundados, como é o artigo de Arai (2020), que tem como foco as dinâmicas colocadas em movimento no processo de aprovação da Lei 11.340, Lei Maria da Penha, questionando-se a influência das recomendações emanadas da responsabilização do Estado brasileiro pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos nesse processo, partindo de um nível de análise diverso, de instituições nacionais da esfera federal. Naquele artigo, os pressupostos teóricos discutidos ao longo do presente trabalho são incorporados ao modelo de análise sobre os múltiplos fluxos que explicam como e por que ocorre a inserção de determinados temas na agenda de governo (Kingdon, 1995), considerando elementos estruturais e dinâmicas que perpassam o processo político nacional, que, conforme visto neste estudo, são permeados de maneira crescente também por incentivos externos.

5 REFERÊNCIAS

ABRAMOVICH, Víctor. Das violações em massa aos padrões estruturais: Novos enfoques e clássicas tensões no Sistema Interamericano de Direitos Humanos. **SUR Revista Internacional de Direitos Humanos**, v. 6, n. 11, pp. 7 – 39, 2009.

BÉLAND, Daniel. Ideas, institutions, and policy change. **Journal of European Public Policy**, vol. 16, n. 5, pp. 701 – 718, 2009.

BERNARDO, Glaucia Julião. Organizações internacionais como agentes de transferência e difusão de políticas públicas. **Conjuntura Global**, vol. 5, n. 2, pp. 233 – 252, 2016.

CHECKEL, Jeffrey. Norms, institutions, and national identity in contemporary Europe. **International Studies Quarterly**, vol. 43, n. 1, pp. 83 – 114, 1999.

_____. International institutions and socialization in Europe: Introduction and framework. **International Organization**, vol. 59, n. 4, pp. 801 – 826, 2005.

DOBBIN, Frank; SIMMONS, Beth; GARRETT, Geoffrey. The global diffusion of public policies: Social construction, coercion, competition, or learning? **Annual Review of Sociology**, vol. 33, pp. 449 – 472, 2007.

ENGSTROM, Par. Reconceitualizando o impacto do sistema interamericano de direitos humanos. **Revista Direito e Práxis**, Rio de Janeiro, vol. 2, n. 8, pp. 1250 – 1285, 2017.

ENGSTROM, Par & HURRELL, Andrew. Why the human rights regime in the Americas matters. In: SERRANO, Mónica & POPOVSKI, Vesselin (eds.). **Human rights regimes in the Americas**. Hong Kong, United Nations University Press, pp. 29 – 55, 2010.

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de; COÊLHO, Denilson Bandeira; SILVA, Sidney Jard da. **Difusão de políticas públicas**. São Bernardo do Campo, SP: EdUFABC, 2016.

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. **Políticas públicas e relações internacionais**. Brasília: Enap, Coleção Governo e Políticas Públicas, 2018.

FINNEMORE, Martha; SIKKINK, Kathryn. International norm dynamics and political change. *International Organization*, vol. 52, n. 4, pp. 887 – 917, 1998

GILARDI, Fabrizio. Transnational diffusion: Norms, ideas, and policies. In: CARLSNAES, Walter; RISSE, Thomas; SIMMONS, Beth (eds.). **Handbook of international relations**. Thousand Oaks, SAGE Publications, pp. 453 – 477, 2012.

GUERRERO, Luz Patricia Mejía. La Comisión Interamericana de Mujeres y la Convención de Belém do Pará. Impacto en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos. **Revista IIDH**, vol. 56, pp. 189 – 213, 2012.

HAAS, Peter. Introduction: Epistemic communities and international policy coordination. **International Organization**, vol. 46, n. 1, pp. 1 – 35, 1992.

HAWKINS, Darren; HUMES, Melissa. Human rights and domestic violence. **Political Science Quarterly**, vol. 117, n. 2 (Summer), pp. 231 – 257, 2002.

HURRELL, Andrew. Power, principles, and prudence: Protecting human rights in a deeply divided world. In: DUNNE, Tim; WHEELER, Nicholas (eds.). **Human rights in global politics**. New York: Cambridge, pp. 277 – 302, 2003.

KECK, Margaret; SIKKINK, Kathryn. **Activists beyond borders: Advocacy networks in International politics**. Ithaca, New York: Cornell University Press, 1998.

LOPREITE, Debora. Travelling ideas and domestic policy change: The transnational politics of reproductive rights/health in Argentina. **Global Social Policy**, vol. 12, n. 2, pp. 109 – 128, 2012.

NEWMARK, Adam. An integrated approach to policy transfer and diffusion. **Review of Policy Research**, vol. 19, n. 2, pp. 151 – 178, 2002.

OLIVEIRA, Osmany Porto; PAL, Leslie. Novas fronteiras e direções na pesquisa sobre transferência, difusão e circulação de políticas públicas: Agentes, espaços, resistência e traduções. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, n. 52, vol. 2, pp. 199 – 220, 2018.

ORGANIZAÇÃO PAN-AMERICANA DA SAÚDE. Los nuevos retos que nos impone la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Convención Belén do Pará). Programa Mujer, Salud y Desarrollo, Serie Género y Salud Pública, 3, Costa Rica, agosto 1999. Disponível em: <http://iris.paho.org/xmlui/bitstream/handle/123456789/42819/gph3.pdf?sequence=1&isAllowed=y>.

SIKKINK, Kathryn. Human rights, principled issue-networks, and sovereignty in Latin America. **International Organization**, vol. 47, n. 3, pp. 411 – 441, 1993.

SIMMONS, Beth; DOBBIN, Frank; GARRETT, Geoffrey. Introduction: The International diffusion of liberalism. **International Organization**, 60(4), pp. 781 – 810, 2006.

STONE, Diane. Transfer agents and global networks in the ‘transnationalization’ of policy. **Journal of European Public Policy**, vol. 11, n. 3, pp. 545 – 566, 2004.

_____. Global public policy, transnational policy communities, and their networks. **The Policy Studies Journal**, vol. 36, n. 1, pp. 19 – 38, 2008.

TRUE, Jacqui; MINTROM, Michael. Transnational networks and policy diffusion: The case of gender mainstreaming. **International Studies Quarterly**, vol. 45, pp. 27 – 57, 2001.

WELDON, S. Laurel; HTUN, Mala. Feminist mobilisation and progressive policy change: Why governments take action to combat violence against women. **Gender & Development**, vol. 21, n. 2, pp. 231 – 247, 2013.

WEYLAND, Kurt. Theories of policy diffusion: Lessons from Latin American pension reform. **World Politics**, vol. 57, n. 2, pp. 262 – 195, 2005.

ZWINGEL, Susanne. From intergovernmental negotiations to (sub)national change. **International Feminist Journal of Politics**, vol. 7, n. 3, pp. 400 – 424, 2005.

Resumo do Artigo Empírico

Este artigo conjugou os conceitos da teoria de difusão de políticas ao modelo de análise de políticas públicas denominado Múltiplos Fluxos (Kingdon) para delinear o trajeto percorrido pelas normas internacionais relativas ao combate da violência contra a mulher constituídas em organizações internacionais e sua inserção nas políticas do governo brasileiro. O estudo de caso pesquisado foi o processo de aprovação da Lei 11.340 (Lei Maria da Penha), trabalhado sob a hipótese de que a inserção do tema fora resultado da responsabilização no Caso Maria da Penha perante a Comissão Interamericana de Direitos Humanos. A utilização do rastreamento de processo em sua vertente explicativa do resultado de um caso (*explaining-outcome process tracing*) se mostrou pertinente para encontrar os dados e organizá-los de forma a testar nossa hipótese. Apesar de não apontar para a decisão da Comissão Interamericana como conjuntura crítica no processo de elaboração da Lei, a pesquisa encontrou elementos que apontam a porosidade das fronteiras entre o externo e o interno e a coexistência de processos globais e regionais com locais, emergindo novas formas de autoridade em termos de elaboração de políticas públicas, novos atores e estratégias desenvolvidas para inserir temas na agenda do governo.

Palavras-chave: Difusão de políticas. Direitos humanos das mulheres. Violência contra a mulher. Múltiplos Fluxos. Políticas públicas.

SUMÁRIO ARTIGO EMPÍRICO

Resumo	57
1 Introdução	59
2 Difusão e a formulação de políticas públicas: Abordagens teóricas e metodológicas...	63
3 Antecedentes das ações do Estado brasileiro na área de violência contra a mulher.....	72
4 Processo de formulação da Lei Maria da Penha	80
4.1 Atores: Empreendedores de política	86
4.2 Dinâmicas	90
4.2.1 Fluxo dos problemas	90
4.2.2 Fluxo das soluções	95
4.2.3 Fluxo da Política	97
5 Caso Maria da Penha na Comissão Interamericana de Direitos Humanos como conjuntura crítica. Quando chega a hora de uma ideia: modelo de múltiplos fluxos na mudança da agenda política (1993 – 1996 X 2003 – 2006).....	101
6 Conclusão	118
7 Referências	122

ARTIGO EMPÍRICO

Os fluxos de incorporação das normas internacionais. Análise do processo da Lei Maria da Penha e as políticas de combate à violência contra a mulher.

1 INTRODUÇÃO

Quando se fala em políticas públicas, “novas formas de autoridade estão emergindo através de processos políticos globais e regionais que coexistem com aqueles no âmbito do Estado” (STONE, 2008, p. 19, tradução nossa²⁰). Assim, além de considerar as dinâmicas do ciclo de políticas públicas na esfera nacional, são incorporadas aos processos de formulação as condicionantes externas (atores e conteúdos transnacionais, por exemplo). Segundo Béland (2009), as ideias difundidas transnacionalmente e as instituições interagem, podendo resultar em alteração do cenário político. As ideias contribuem para delinear objetivos, identidades e os interesses percebidos dos atores políticos (p. 708). Elas se difundem através de fronteiras por meio de acadêmicos, políticos, organizações internacionais ou centros de pesquisa, transcendendo o limiar estatal (p. 709).

Porém, os estudos de difusão transnacional de ideias, ao tratarem da mudança política em um país, não podem deixar de considerar os aspectos domésticos. Em outras palavras, apesar da existência de redes transnacionais de política, as instituições nacionais e os legados políticos importam para a produção de conhecimento e aprendizado social (BÉLAND, 2009, p. 710).

Para Lopreite (2012), as normas e os discursos internacionais sobre políticas de gênero contribuem para criar um momento político propício para novas ideias dentro de um país, empoderam alguns grupos domésticos em suas reivindicações, especialmente os movimentos sociais, mas são filtrados por outros grupos, instituições e outras áreas.

Argumenta a autora que

Nas políticas de gênero, em particular, os grupos transnacionais de mulheres e os atores domésticos trabalharam juntos para avançar mudanças políticas ao enquadrar os discursos internacionais nos direitos das mulheres (Alvarez, 1999). Eles ajudaram a construir o regime de igualdade de gênero, composto por normas, convenções e discursos comuns sobre igualdade de gênero. [...] Sugiro que, se por um lado, normas e políticas globais possam ser importantes promotores de mudança política, por outro,

²⁰Do original: [...] new forms of authority are emerging through global and regional policy processes that coexist alongside nation-state policy processes.

no entanto, elas não são suficientes para promover mudança política doméstica, uma vez que os atores que buscam por reformas no nível nacional devem lidar com legados políticos domésticos arraigados. (LOPREITE, 2012, p.111, tradução nossa)²¹.

Engstrom (2017), pesquisador do Sistema Interamericano de Direitos Humanos, ao tratar dos impactos das decisões do sistema nos Estados membros, argumenta no mesmo sentido

As instituições do Estado são atores cruciais na implantação efetiva nas decisões, recomendações e padrões de direitos humanos do SIDH. Porém, muitas vezes representam uma verdadeira ‘caixa preta’ no momento da análise política sobre como os interesses sociais são traduzidos em políticas públicas e resultam em medidas concretas. Avaliar as múltiplas maneiras pelas quais os estados respondem ao SIDH ressalta a importância de ir além do conceito de estado unitário para considerar como várias instituições governamentais interagem com o SIDH e moldam seu impacto. (ENGSTROM, 2017, p. 1268)²².

Tendo como base as premissas levantadas pelos autores considerados, a pergunta orientadora deste artigo se refere a como as normas internacionais de direitos humanos das mulheres são incorporadas ao arcabouço normativo nacional. Em outras palavras, o questionamento central concerne à identificação dos fatores explicativos no processo de elaboração da Lei 11.340, Lei Maria da Penha, questionando-se sobre a promulgação da Lei como uma resposta do Estado brasileiro aos compromissos assumidos nas questões de gênero e resultado da difusão das normas do regime de direitos humanos das mulheres ao país.

Para respondê-la, algumas questões pontuais podem ajudar a orientar a análise. Uma delas é a temporalidade da aprovação de uma lei que trata da violência contra a mulher em uma perspectiva multidisciplinar. Por que ocorreu em 2006 e não em 1993, quando se aventou um primeiro projeto de lei por parte dos movimentos sociais, ou 1996, quando o governo federal lançou o Programa Nacional de Combate à Violência contra a Mulher, e acabara de ratificar a Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher (Convenção de Belém do Pará) e suspender as reservas em relação à

²¹ Do original: In gender policies in particular, transnational women’s groups and domestic actors have worked together to advance policy change by framing international discourses on women’s rights (Alvarez, 1999). They helped to construct the global gender equality regime, compounded by norms, conventions and common discourses about gender equality. [...] I suggest that while global norms and policies can be an important driver of policy change, they are, however, not enough to promote domestic policy change, since actors seeking reform at the national level must deal with entrenched domestic political legacies.

²² Do original: State institutions are crucial actors in the effective implementation of IAHRs rulings, recommendations and human rights standards. State institutions often represent, however, the ‘black box’ of political analysis through which societal interests are translated into policies and policy outcomes. Unpacking the ways in which states respond to the IAHRs highlights the importance of moving beyond the unitary state to consider how various state institutions interact with the IAHRs and shape the impact of the System.

Convenção para a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher da ONU (CEDAW), assim como participara da Conferência Mundial sobre a Mulher em Beijing (1995)?

Por que, nas circunstâncias que se descreveu e dado o cenário favorável tanto internacional quanto nacionalmente, o Brasil não aprovou nessa ocasião a lei integral de proteção contra a violência à mulher que os movimentos sociais demandavam e as organizações internacionais aconselhavam?

Além dessa série de perguntas, pode-se questionar também quais as dinâmicas, atores e instituições envolvidos na difusão dos instrumentos internacionais nas leis e políticas relacionadas à violência contra a mulher. Por que as ideias geradas nos espaços das organizações e das conferências internacionais e nas redes transnacionais foram utilizadas pelos grupos domésticos (movimentos de mulheres e governo) para advogar por políticas de enfrentamento à violência contra a mulher sob a perspectiva de direitos humanos? De que forma essas normas foram transpostas de uma esfera a outra? Dentro desse conjunto de questões, é possível ainda indagar se a difusão das normas presentes nos instrumentos internacionais é resultado de seu caráter coercitivo per se, ou se outras lógicas subjazem à adoção dessas normas.

Portanto, o objetivo que deve ser alcançado ao final deste artigo é o de apontar os fatores explicativos do processo de nacionalização das normas internacionais na área de enfrentamento à violência contra a mulher. Sabendo-se que nem todas as normas internacionais são internalizadas, o artigo irá traçar os elementos explicativos da inserção da violência contra a mulher na agenda de decisão do governo brasileiro vista pela perspectiva de direitos humanos das mulheres tal qual elaborada pelas instituições internacionais.

A hipótese inicial trabalhada é a de que a responsabilização do Estado brasileiro no caso Maria da Penha deliberado na Comissão Interamericana de Direitos Humanos gerou a conjuntura crítica que impeliu o governo federal a dar cumprimento aos compromissos assumidos internacionalmente em matéria de violência contra a mulher. Nesse sentido, o caso teria sido o ponto de virada a partir do qual o tema foi inserido na agenda do governo, a ruptura esperada para levar à mudança política trabalhada por membros de organizações internacionais, dos movimentos de mulheres e integrantes do governo nessa temática.

Por um lado, a literatura voltada ao estudo dos fenômenos internacionais e transnacionais aponta para a ligação direta entre o caso na CIDH e a existência da lei, sem aprofundar, contudo, os mecanismos causais que explicam o trajeto percorrido entre a

ocorrência de um evento em uma instância e o resultado percebido em uma instância diversa, utilizando a cronologia como base de afirmação e estabelecendo a relação como um fato dado.

Por outro lado, a literatura voltada à influência e atuação dos movimentos sociais enfatiza o poder de *advocacy* dos movimentos de mulheres para a aprovação da Lei, argumentando no sentido de que a Lei foi o resultado do uso do caso na CIDH para pressionar o governo. Levando-se em consideração o que ocorreu em 1995/1996, momento no qual as organizações não governamentais e os movimentos estavam articulados – em nível internacional em razão das conferências da ONU, e regionalmente em razão da aprovação da Convenção de Belém do Pará –, mas que não foi aprovado programa ou lei em consonância com os instrumentos internacionais, a atuação dos movimentos sociais e redes de ativismo não compreende a integralidade do processo de formulação da Lei 11.340. Os interesses dos movimentos de mulheres e das redes de ativismo estavam postos, mas os do governo também precisam ser avaliados na análise do processo.

Pelos pontos expostos acima, este artigo busca suprir as lacunas apresentadas ao proceder à análise desse processo como um todo, articulando o Modelo de Múltiplos Fluxos, de John Kingdon (1995), que considera as dinâmicas e os atores envolvidos na prática política dentro de um governo, à difusão de normas internacionais. O modelo de múltiplos fluxos, originalmente desenvolvido para analisar a mudança política dentro do governo norte-americano, não considerou os aspectos de ordem internacional que não podem ser ignorados nos estudos mais atuais.

Dessa forma, para completar o processo da aprovação da Lei 11.340, é preciso integrar ao modelo de múltiplos fluxos elementos transnacionais com o intuito de compreender quais vias as normas percorrem, quais os atores participantes da tradução do internacional para o nacional.

A crescente opacidade das fronteiras entre o transnacional/internacional e o nacional/local expõe os limites das explicações baseadas apenas nas Relações Internacionais ou apenas nas teorias de análise de políticas públicas. Ao conjugar as duas, as relações internacionais se beneficiam com a incorporação dos novos atores que geram com sua presença novas lógicas na definição das normas e políticas internacionais, bem como na difusão desses componentes às partes do sistema.

Por sua vez, os estudos de políticas públicas se expandem para além do nacionalismo metodológico característico desses estudos (STONE, 2008) e incorporam

elementos transnacionais que afetam os incentivos e o cenário no qual se elaboram as políticas nacionais.

A contribuição deste artigo caminha no sentido de sistematizar a aplicação da teoria da difusão em conjunto com o modelo de análise de políticas públicas, neste caso, o de múltiplos fluxos, em um estudo de caso concreto.

Em uma primeira análise, foi possível detectar a influência das normas internacionais. Porém, as condições consideradas como necessárias para explicar a difusão das normas internacionais de combate à violência contra a mulher não foram suficientes para responder as circunstâncias de adesão a essas normas.

Com a união de ambas, buscou-se fugir do conceito de Estado como “caixa preta”, adotando a perspectiva de que novas relações se estabelecem à medida em que novos atores se tornam legítimos na formulação das políticas públicas, assim como emergem outras formas de fazer política. Os Estados não deixam de ter poder decisório, mas outras lógicas também passam a coexistir.

Para cumprir tal intento, a primeira seção detalha os componentes teóricos utilizados na análise do processo. A segunda desenha um panorama das ações no tema de violência contra a mulher no Brasil, em especial após o período de redemocratização (de 1985 a 2006). A terceira seção descreve de maneira breve os procedimentos percorridos no Poder Executivo e Legislativo até a assinatura da Lei. A última seção, finalmente, é dedicada à aplicação dos conceitos trabalhados na segunda seção para responder à pergunta de Kingdon: quando chega a hora de uma ideia?

2 DIFUSÃO E A FORMULAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS: ABORDAGENS TEÓRICAS E METODOLÓGICAS

O crescente fluxo global de ideias em direitos humanos e políticas sociais levou os estudiosos do construtivismo nas relações internacionais a examinar como as ideias internacionais podem se tornar motivadoras de mudanças domésticas. [...] Nas políticas de gênero, em particular, grupos transnacionais de mulheres e atores domésticos têm trabalhado juntos para promover mudança política, enquadrando os discursos internacionais sobre os direitos das mulheres (Alvarez, 1999). Eles ajudaram a construir o regime global de igualdade de gênero, composto por normas, convenções e discursos comuns sobre igualdade de gênero (Kardam, 2004). [...] embora normas e políticas globais possam ser um importante impulsionador da mudança política, elas não são, no entanto, suficientes para promover a mudança das políticas domésticas, uma vez que os atores que buscam reformas no nível nacional

devem lidar com legados políticos nacionais arraigados. (LOPREITE, 2012, p. 111, tradução nossa)²³.

A complexificação das configurações políticas relacionadas a tipos de governança e atores, bem como o crescente número de normas internacionais e suas interfaces com os governos nacionais, leva-nos a empreender estudos mais aprofundados para compreender os contextos em que esses fenômenos se desenrolam, as condições propiciadoras e as inibidoras, bem como a maneira pela qual as temáticas se inserem nessa lógica.

Para explicar esses fenômenos, autores de diferentes correntes teóricas, em diferentes medidas, buscam integrar os aspectos internacionais às dinâmicas internas de formulação de políticas públicas. Uma parte dessa literatura se volta ao papel dos atores – redes de ativismo, comunidades políticas, comunidades epistêmicas e corporações transnacionais.

Na perspectiva de Relações Internacionais, os estudos se voltam ao funcionamento dos regimes e as instâncias internacionais e a verificação de como os instrumentos gerados nesses espaços são circulados aos países, com ênfase na agência externa, lidando com os Estados de maneira unitária, como blocos com interesses únicos respondendo aos estímulos externos.

Por outro lado, a literatura voltada às políticas públicas tem retirado insumos das teorias de difusão e transferência de políticas para pensar além dos limites do Estado nacional no ciclo das políticas públicas. Dentro desse campo, diferentes mecanismos são mobilizados para explicar como as esferas se conectam.

Ao considerarmos outras perspectivas em relação ao impacto das normas internacionais no ordenamento jurídico nacional, o julgamento a respeito do sistema internacional ganha maior abrangência. Diante das divisões que circunscrevem os campos de conhecimento expostos acima, a contribuição deste estudo para avançar na discussão é conjugar os conceitos das diferentes teorias para superar os limites característicos a cada um deles. Assim, para entender as razões e as formas pelas quais as normas internacionais são difundidas

²³ Do original: The increasing global flow of ideas in human rights and social policies has prompted constructivist international relations scholars to examine how international ideas can become drivers of domestic change. [...] In gender policies in particular, transnational women's groups and domestic actors have worked together to advance policy change by framing international discourses on women's rights (Alvarez, 1999). They helped to construct the global gender equality regime, compounded by norms, conventions and common discourses about gender equality (Kardam, 2004). [...] while global norms and policies can be an important driver of policy change, they are, however, not enough to promote domestic policy change, since actors seeking reform at the national level must deal with entrenched domestic political legacies.

e inseridas em temas de direitos das mulheres, expandimos a análise para além dos critérios de coerção e *compliance* para medir a efetividade dos instrumentos internacionais.

Reiterando as ideias pontuadas na introdução, o aporte para a literatura aqui pretendido é expandir os ciclos de políticas para além do “nacionalismo metodológico” (isto é, considerar que a formulação das políticas públicas ocorre apenas nos limites das instituições, dos atores e dinâmicas do Estado), passando a ponderar também os contextos globais e regionais na elaboração de políticas. A ideia principal a justificar a conjunção dessas teorias é a de que novas formas de autoridade estão emergindo por meio de processos globais e regionais, ao mesmo tempo em que coexistem com processos ancorados no Estado (STONE, 2008, p. 23).

Para traçar como esses elementos se relacionam de maneira empírica, o artigo parte dos pressupostos da literatura sobre difusão e a explora com o intuito de verificar sua ocorrência com a utilização de um modelo de análise de políticas públicas, a saber, o Modelos de Múltiplos Fluxos, de John Kingdon (1995). O objetivo é analisar a formulação das políticas públicas de enfrentamento à violência contra a mulher no Brasil com base em processos de difusão internacional de normas.

Na abertura de seu livro, o autor expõe algumas das questões que motivaram sua investigação e, com esses questionamentos, aponta, mesmo que de maneira não intencional, uma conexão entre o fazer político e a influência que os exemplos externos a uma jurisdição podem ter sobre a inserção de temas na agenda e as escolhas de políticas que se fazem a respeito desses temas

Um questionamento do estudo, de fato, é até que ponto quedas de braço, músculos e outras metáforas de pressão descrevem de forma realista as forças que orientam a agenda e até que ponto a persuasão e a difusão de ideias, boas ou más, afetam os assuntos que recebem atenção. [...] De maneira mais ampla, quais valores afetam os processos e quanto as pessoas são motivadas pelo desejo de mudar a ordem existente para alinhá-la à sua concepção de ordem ideal? O quanto elas adquirem novas idéias estudando situações semelhantes às suas em estados ou outros países?²⁴ (KINGDON, 1995, p. 17, tradução nossa).

²⁴ Do original: One inquiry of the study, indeed, is the extent to which arm-twisting, muscle, and other such metaphors of pressure realistically describe the forces that drive the agenda, and the extent to which persuasion and the diffusion of ideas, good or bad, affect the subjects of attention. [...] More broadly, what values affect the processes, and how much are people motivated by their desire to change the existing order to bring it into line with their conception of ideal order? How much do they acquire new ideas by studying situations similar to their own in states or other countries?

Buscando explicar os detalhes do processo político, Kingdon criou seu modelo a partir de entrevistas que fez entre 1975 e 1979 com atores envolvidos na elaboração de políticas públicas de transporte e saúde, dentro do governo norte-americano e fora dele (lobistas, consultores, entre outros), para especificar os determinantes da política pública. Pela teoria desenvolvida, três são os processos, independentes e autônomos em suas dinâmicas, que perpassam a formulação das políticas: o fluxo dos problemas, o fluxo das soluções e o fluxo da Política.

Na prática, cada um dos fluxos conta com um funcionamento próprio, atores com estratégias específicas e estruturas decisórias diferentes. Em momentos em que há alguma conjuntura crítica, os três fluxos podem ser alinhados e articulados, principalmente por quem o autor denominou de empreendedores políticos, e o assunto em atenção ascende à agenda governamental. Além disso, pode entrar também na agenda decisória, um subconjunto da agenda governamental que contempla questões prontas para uma decisão, prestes a se tornarem políticas (CAPELLA, 2006, p. 26). A convergência desses fluxos, portanto, facilitaria as mudanças de agenda.

Conjugando-se a teoria de difusão com o modelo analítico escolhido, Silva e Kauchakje (2017) explicam que

No fluxo dos problemas estariam causas indutoras da transferência ou difusão, os motivos que impelem a um processo de modelagem de políticas públicas; no fluxo de alternativas estariam os facilitadores, ou seja, elementos que propiciam a modelagem entre polo emissor e receptor; e, por fim, no fluxo da política, com a interferência de atores dentro e fora do governo, organizações internacionais, comunidades epistêmicas, redes de políticas, comunidades de práticas, entre outros, teríamos o aprendizado, difusão, transferência, convergência ou isomorfismo. (SILVA; KAUCHAKJE, 2017, p. 9)²⁵.

O procedimento metodológico escolhido para proceder à articulação da teoria com o modelo de análise de políticas públicas foi o de rastreamento de processo (*process tracing*),

²⁵As autoras defendem em seu artigo a necessidade de aplicação de modelos analíticos de políticas públicas (no caso, Múltiplos Fluxos e Equilíbrio Pontuado) aos estudos sobre difusão e transferência de políticas, dado que esta é uma teoria de médio alcance, isto é, não tem a capacidade de oferecer delimitações metodológicas, mas conceitos e métodos gerais, e, por isso, apresentam falhas de ordem de conexão com as teorias de base, por um lado, e falhas na aplicação nas práticas políticas, por outro lado: “A aplicação dos modelos de análise de políticas públicas mostrou-se uma alternativa viável nos estudos de transferência e difusão, permitindo um diálogo mais próximo entre aquelas teorias e instrumentos específicos de estudo de políticas públicas. Isso porque percebemos que os estudos de difusão e transferência, embora tratem de políticas públicas, frequentemente se distanciam de uma abordagem instrumental, prática que nos parece fundamental na análise daquela que é o produto da ação dos governos” (SILVA; KAUCHAKJE, 2017, p. 20).

descrito como “uma ferramenta analítica para extrair inferências descritivas e causais a partir do diagnóstico de evidências, geralmente entendidas como parte de uma sequência temporal de eventos ou fenômenos”²⁶ (COLLIER, 2011, p. 824, tradução nossa).

De acordo com o autor, esse é um procedimento que tem como foco o desenrolar de eventos ou situações ao longo do tempo, uma série de momentos específicos que constituem os passos intermediários entre uma causa e um resultado. O objetivo da utilização de tal ferramenta, especialmente em sua vertente explicativa do resultado dentro de um caso (*explaining-outcome process tracing*) que é aqui adotada, é o de “traçar o complexo conglomerado de mecanismos causais sistemáticos e não sistemáticos que produziram os resultados em questão [...] e, para isso, faz-se um exercício contínuo e criativo de justaposição de material empírico e teorias” (BEACH; PEDERSEN, 2016, p. 311 *apud* CUNHA; ARAÚJO, 2018, p. 82).

Ao fazer uso do rastreamento do processo dentro de um caso, é possível identificar o contexto no qual se desenrolam os mecanismos causais, a conexão entre eles e de que maneira contribuem para a explicação do resultado. Isso é feito por meio de descrições de fatos e eventos que são momentos chave no processo de manifestação do fenômeno que estudamos, uma narração histórica que adquire explicação causal (PICELLI, 2014, p. 15) para apontar os fatores explicativos do fato político específico.

A motivação inicial a guiar a proposta desta pesquisa foi buscar uma resposta à seguinte pergunta: diante da alegação por parte de fontes governamentais, bem como de artigos na área relativa ao Sistema Interamericana de Direitos Humanos, por que o Estado brasileiro teria fornecido uma resposta de tal magnitude (a Lei) a um caso tramitado na Comissão Interamericana? Quem estaria envolvido nos procedimentos internos a interagir com instituições e atores externos para utilizar uma recomendação e normas internacionais para validar uma política doméstica?

Para alcançar as finalidades traçadas, quais sejam, delinear quais foram os fatores relevantes para, em primeiro lugar, a difusão das ideias, normas e políticas do regime internacional de direitos humanos das mulheres aos atores transnacionais e nacionais e, em segundo lugar, os fluxos que essas ideias percorreram seguindo a estrutura decisória para a

²⁶ Do original: Process tracing, to reiterate, is an analytic tool for drawing descriptive and causal inferences from diagnostic pieces of evidence— often understood as part of a temporal sequence of events or phenomena.

elaboração da Lei Maria da Penha, foi realizada uma primeira leitura documental a respeito do processo de promulgação da Lei e das pesquisas realizadas até então em diferentes áreas.

O ponto de partida da investigação compreendeu o debruçar-se sobre a literatura de Relações Internacionais sobre o Sistema Interamericano de Direitos Humanos e sobre o impacto das normas internacionais nos Estados. Uma série de estudos na temática de multilateralismo e organizações internacionais serviu de enquadramento inicial de onde partir a análise, dada a natureza das relações que se estabeleceram no caso específico (movimentos, Estado, organização internacional, regime de direitos humanos) (SIKKINK, 1993; FINNEMORE; SIKKINK, 1998; HURRELL, 2003; CHECKEL, 2005).

Os artigos sobre Construtivismo, por sua vez, contribuíram para o entendimento da construção compartilhada de ideias e normas que pautam os regimes e as organizações internacionais, bem como os Estados e outros atores subnacionais, quanto aos comportamentos e princípios esperados, seja na atuação doméstica, seja em instâncias externas, e de que forma esse conceito impacta a adoção simultânea de normas e políticas internacionais por diferentes países (CHECKEL, 1999; BÉLAND, 2009).

No que se refere ao Sistema Interamericano, autores como Abramovich (2009), Engstrom e Hurrell (2010), Piovesan e Pimentel (2011), Guerrero (2012) e Engstrom (2017) trouxeram aportes sobre o funcionamento e as funções da Comissão e da Corte, especialmente acerca da sua importância no cenário latino-americano na defesa histórica da democracia e dos direitos humanos, e o papel dos instrumentos disponíveis dentro do Sistema (além da Comissão e da Corte, a Comissão Interamericana de Mulheres, por exemplo) para avançar os direitos humanos das mulheres. Nesse ponto, foram utilizadas as atas da reuniões ordinárias da Comissão Interamericana de Mulheres (CIM) para traçar as ações na área de violência contra a mulher que culminaram na aprovação da Convenção de Belém do Pará (obtidos na biblioteca física da OEA), os relatórios finais das Conferências mundiais, bem como o das relatorias especiais no tema, disponíveis eletronicamente nos arquivos da Comissão para a Convenção CEDAW e da ONU Mulheres, e os informes da CIDH sobre a situação de direitos humanos no Brasil e os dados apresentados da violência contra a mulher no país.

A etapa seguinte consistiu no exame da literatura relacionada à teoria de difusão de políticas, uma vez que foi preciso compreender a circulação das políticas e normas internacionais entre os atores envolvidos. Dessa forma, essa teoria que vem ganhando destaque na ciência política forneceu insumos em torno de questões como mecanismos existentes para

concretizar esse fluxo, o direcionamento que podem tomar as transferências entre unidades, quem pode difundir e o que pode ser exportado (DOBBIN; SIMMONS; GARRETT, 2007; GILARDI, 2012; FARIA; COÊLHO; SILVA, 2016; FARIA, 2018; OLIVEIRA; PAL, 2018).

O terceiro passo dentro desta etapa consistiu no aprofundamento da questão da difusão de normas de gênero e violência contra a mulher, concentrando-se na recomposição do regime dos direitos das mulheres (meio dentro do qual se desenvolveu o caso em comento e no qual são elaboradas as principais diretrizes e normas na temática), no delineamento das condições específicas presentes e necessárias para a difusão dessas políticas e os atores que possibilitam esse deslocamento (KECK; SIKKINK, 1998; HAWKINS; HUMES, 2002; ZWINGEL, 2005; LOPREITE, 2012).

Três variáveis principais foram encontradas na literatura de difusão das normas de direitos humanos das mulheres para explicar o fenômeno (TRUE; MINTROM, 2001; WELDON; HTUN, 2013): presença de movimentos feministas autônomos (as redes transnacionais de ativismo dos movimentos feministas), as normas internacionais (tratados e documentos globais, acordos regionais e participação em comunidades regionais) e a existência de um agência estatal de gênero no âmbito do governo.

Último passo dentro desta etapa foi o aprofundamento na literatura que trata do ativismo feminino, com ênfase no movimento brasileiro de mulheres feministas. Essa é uma área profícua, dada a recorrência com que se reitera a importância desse movimento para o avanço das questões de gênero no Brasil, a persistência em pautar as agendas governamentais e o tempo de atuação dos movimentos de mulheres no Brasil (BANDEIRA, 2005; BARSTED, 2006; BOHN, 2010; SANTOS, 2010; BERNARDES, 2014; CAMPOS, 2017; SEVERI, 2017). De forma geral, não se pode avançar em nenhum estudo de tal espécie sem aprofundar no histórico de ações e literatura voltada ao engajamento social das mulheres.

Com base nos principais referenciais teóricos acima referidos, a etapa posterior confrontou os elementos teóricos com a trajetória de tramitação da lei, desde os primeiros textos produzidos pelas organizações não-governamentais que objetivavam direcionar a discussão sobre direitos das mulheres e delinear os princípios de uma política de combate à violência até a sanção presidencial em 2006.

A coleta de informações e pesquisa documental foi realizada por meio da Lei de Acesso à Informação à Secretaria de Políticas para as Mulheres (SPM), da tramitação do projeto de lei na Câmara dos Deputados e no Senado Federal, escuta de áudios de plenárias, leitura de

notas taquigráficas de audiências públicas, jornais informativos das organizações não governamentais (em especial, o Jornal Fêmea da organização CFEMEA), notas da SPM, Decretos, Leis e ofícios (Exposição de Motivos), anais de conferência, discurso de posse da presidência, discurso presidencial na cerimônia de assinatura da Lei, anteprojeto das organizações não-governamentais, termo de convênio do Centro Feminista de Estudos e Assessoria (CFEMEA) com a SPM, plano de trabalho do convênio com cronograma de ação e plano plurianual.

Com esse panorama desenhado, foram mapeados atores, cronologia, relações e trajetória. Diante dessa investigação, a reconstituição de eventos e causas revelou um momento semelhante em condições propaladas na literatura sobre difusão das políticas de gênero ao da época de aprovação da lei. Na análise do contexto internacional sobre a aprovação da Convenção de Belém do Pará e das conferências internacionais da ONU sobre mulheres e os desdobramentos da CEDAW, no momento de 1993 a 1996 as três variáveis descritas acima estiveram presentes, mas os resultados de cada um dos momentos se mostraram divergentes, apesar da efervescência das discussões nacionais e internacionais durante a primeira metade da década de 1990.

Logo, outra pergunta se adicionou ao questionamento inicial: qual a diferença entre o começo da década de 1990 e os anos 2003 a 2006 no que se refere às condições propícias para a aprovação de uma lei de combate à violência contra a mulher em consonância com as normativas internacionais? Se as condições elencadas se mostraram parecidas nos dois momentos, o que poderia elucidar essa diferença? Em vista disso, o caso tramitado na Comissão Interamericana poderia dar conta dessa resposta?

Se os passos percorridos até então estiveram centrados em macroprocessos, principalmente nas esferas internacionais, pelo cenário exposto no parágrafo anterior, pautou-se a necessidade de buscar um modelo de políticas públicas focado no ciclo de produção das políticas públicas (em especial, nos momentos de inserção na agenda de decisão e formulação da política) para aprofundar a pesquisa sobre os elementos que permeiam o microprocesso de aprovação de políticas e leis, confrontando as minúcias de ambos os momentos.

Dessa forma, o Modelo de Múltiplos Fluxos, de John Kingdon, mostrou-se pertinente para realizar a conjugação dos mecanismos e condições da difusão internacional de normas de gênero às dinâmicas internas de políticas públicas (KINGDON, 1995; CAPELLA,

2006; KINGDON, 2006; SUBIRATS, 2006). Além da literatura explicativa da teoria, outros estudos que concretamente aplicaram o modelo foram igualmente explorados.

Por último, procedeu-se à análise conjuntural de ambos os momentos em relevo com base nos três fluxos e interposição com as condições de difusão. Nesse momento, foram inseridos aspectos como a política externa levada a cabo em cada uma das décadas, o projeto político de governo (encontrados nos acervos eletrônicos da Presidência da República, bem como em jornais de grande circulação), os atores presentes, especialmente as redes de ativismo e as empreendedoras de política dentro das instituições de governo, os jornais publicados pelas organizações não-governamentais implicadas nos dois processos (especialmente, o Jornal Fêmea da ONG CFEMEA), bem como a resposta brasileira à Comissão nos informes anuais a respeito do caso na Comissão, disponíveis eletronicamente nos arquivos de acompanhamento dos casos (VIGEVANI; OLIVEIRA; CINTRA, 2003; CODATO, 2005; LIMA; HIRST, 2006; HADDAD, 2007; BIANCARELLI, 2014; MENDONÇA JUNIOR, 2014; FARIA, 2016).

De posse dos dados relevantes concernentes ao caso, foi possível visualizar os elementos contextuais para aplicar os pressupostos teóricos e verificar se eles respondiam à hipótese inicial e a forma como isso ocorria. Elencados os fatores, procedeu-se à análise dos processos postos em movimento para mapear as condições presentes à inclusão na agenda do tema de violência contra a mulher visto de uma perspectiva de direitos humanos. Diante desse esquema, o resultado esperado foi localizar e relacionar o caso Maria da Penha na CIDH, identificando sua influência no processo de formulação da lei.

Ao final desse cotejamento, porém, o cenário se mostrou mais complexo do que se desenhava inicialmente. Ao longo desse processo, fluxos de atores nacionais e internacionais, nem sempre ligados de modo direto à questão da violência contra a mulher, confluíram para o ponto de culminância da lei. Apesar de não se afirmar com segurança a existência do caso na CIDH como um fator de ponto de virada, ele se somou a outras iniciativas no mesmo sentido, em particular, o primeiro relatório de recomendações do Comitê da Convenção CEDAW ao Estado brasileiro.

Sobretudo, a atuação das redes de ativismo feministas, utilizando-se das estratégias descritas por Keck e Sikkink (1998) no artigo anterior, foi uma das principais forças impulsionadoras da transformação política vista, além da presença de empreendedoras ativistas em posições de poder para inserir o tema na agenda. Em resumo, revelou-se simplista apontar o caso como conjuntura crítica para a aprovação da lei, uma vez que desconsidera tanto a

mobilização anterior das redes de ativismo e de empreendedoras quanto documentos e eventos internacionais basilares ao combate da violência, bem como movimentos nacionais e regionais em direção à busca de direitos sociais como política de Estado e afirmação de uma identidade multilateral benigna.

3 ANTECEDENTES DAS AÇÕES DO ESTADO BRASILEIRO NA ÁREA DE VIOLÊNCIA CONTRA A MULHER

De forma similar ao que ocorreu na esfera internacional, uma variedade de temas disputava a atenção do movimento de mulheres ao longo das décadas de 1970 e começo da 1980 no Brasil. Gradativamente, começou a se construir um consenso ao redor da questão da violência contra a mulher, principalmente em seu viés doméstico e intrafamiliar:

A temática da violência contra mulheres é uma das prioridades dos movimentos feministas e de mulheres no Brasil desde o final da década de 1970. No contexto de abertura política e transição para a democracia, os grupos feministas abordavam diferentes formas de violência. [...] No início dos anos 1980, porém, a violência doméstica (e conjugal) passou a ser o centro dos discursos e mobilizações feministas sobre violência. [...] A violência doméstica era vista como uma questão comum a todas as mulheres, atravessando as fronteiras de classe, raça, cor, etnia e ideologia. (SANTOS, 2010, pp. 155 – 156).

Ainda segundo Santos (2010, p. 155), três seriam os momentos institucionais que definiram as respostas do Estado e dos movimentos de mulheres, e o contexto geral do tema de violência contra a mulher que levou a avançar ou retroceder na pauta. O primeiro deles foi a criação das delegacias especializadas, em 1985; o segundo, a criação da Lei 9.099, de 1995, que estabeleceu os Juizados Especiais Cíveis e Criminais; e o terceiro, a aprovação da Lei 11.340, de 2006.

Além dos episódios acima, as datas selecionadas a seguir são representativas e importantes dentro desse cenário, apontando em que sentido se direcionou a ação do Estado brasileiro e dos movimentos de mulheres antes da promulgação da Lei Maria da Penha, estabelecida como marco do tratamento da questão da violência contra a mulher no Brasil.

No histórico de políticas de combate à violência contra a mulher, o ano de 1985 é um marco institucional dentro desse processo, uma vez que houve a criação do Conselho Nacional dos Direitos da Mulher (CNDM), no âmbito do governo federal, e da primeira

Delegacia de Defesa da Mulher (DDM) na cidade de São Paulo, primeira no Brasil e na América Latina.

O CNDM era composto pela sociedade civil e representantes de Estado, sendo central para os movimentos incluírem suas demandas dentro do governo, inclusive as pautas desenvolvidas para entrar na discussão da Assembleia Nacional Constituinte. Nesse sentido, o artigo 226 da Constituição Federal, que dispõe que o Estado assegurará a assistência à família na pessoa de cada um dos que a integram, criando mecanismos para coibir a violência no âmbito de suas relações, é resultado dessa atuação.

A estrutura do Conselho se constituiu, nesse primeiro momento, como um importante espaço de ativismo, pois, por meio dele, foi possível inserir questões de gênero na institucionalidade do governo, fazendo a interlocução com ministérios e os outros Poderes, tendo, nos primeiros anos, um grande poder de incidência nas propostas levantadas e aprovadas na Assembleia Constituinte.

A partir de 1989, porém, o Conselho passou a perder seu protagonismo. Diante do protagonismo assumido nos anos anteriores, o então Ministro da Justiça indicou aos cargos da Secretaria Executiva do Conselho pessoas sem vínculos com os movimentos de mulheres. Durante a presidência de Fernando Collor (1989 – 1991) e as seguintes, o esvaziamento do Conselho foi ainda mais acentuado, perdendo autonomia administrativa e financeira, assim como tendo alterado seu status a um conselho consultivo (BOHN, 2010, p. 86).

No âmbito estadual, a criação da primeira Delegacia de Defesa da Mulher do estado de São Paulo gerou um tipo de abordagem nos casos de violência que condicionou a partir de então as respostas do Estado e se inseriu no universo discursivo e material dos movimentos de mulheres. Um ponto importante a ressaltar, além do pioneirismo da iniciativa, é o fato de as delegacias terem sido a solução elaborada pela Secretaria de Segurança Pública do estado diante da sua leitura das conversas com o Conselho Estadual da Condição Feminina (CECF), não incorporando aspectos fora da esfera criminal reivindicados pelos movimentos:

O governo e as feministas negociaram os termos do decreto que criou a primeira DDM. [...] O processo de negociação mostra que o Estado de fato absorveu parcialmente as propostas feministas e traduziu-as em um serviço policial que se tornou o centro das políticas públicas de combate à violência doméstica em todo o país. Mas esta tradução também significou uma traição, na medida em que restringiu a abordagem feminista à criminalização e não permitiu a institucionalização da capacitação das funcionárias das DDM a partir de uma perspectiva feminista. (SANTOS, 2010, p. 158).

Mesmo não sendo a tradução exata do entendimento do CECF ou dos movimentos, as redes sobre o tema incorporaram esse mecanismo e o utilizaram em suas propostas para o enfrentamento da violência. As delegacias passaram a constituir, assim, o principal serviço público de âmbito nacional (SANTOS, 2010, p. 159).

Se, por um lado, o meio institucional por meio do qual as demandas de políticas para as mulheres foi desidratado e perdeu drasticamente sua importância, por outro lado, a mesma década de 1990 foi profícua no diálogo com as instituições internacionais. Em 1993, o Poder Executivo envia Mensagem ao Congresso Nacional com intuito de levantar as reservas feitas à CEDAW quando da sua promulgação em 1984, e aceitar a Convenção em sua inteireza. Em 1994, é aprovado o texto da Convenção, que será promulgado em 2002.

Também em 1993, o Poder Executivo publica o Decreto que cria o Comitê Nacional para a participação do Brasil na IV Conferência Mundial sobre a Mulher em Beijing²⁷. Tal Comitê congregou diversos ministérios, o Supremo Tribunal Federal, o CNDM e o Fórum das Presidentas dos Conselhos Estaduais dos Direitos da Mulher para assessorar a Presidência a elaborar e preparar a posição brasileira, bem como estruturar os subsídios para as negociações durante a Conferência. O objetivo maior do Comitê era o de elaborar o relatório brasileiro a ser entregue à ONU sobre a situação da mulher no país (HADDAD, 2007, p. 101).

Esse é um momento relevante no contexto das políticas para as mulheres, pois abriu a oportunidade para que tanto o governo quanto os movimentos sociais considerassem na agenda política os temas de gênero, possibilitando o intercâmbio de ideias, narrativas e posições de ambos os lados, na tentativa de se chegar a um consenso e entendimento comum a ser levado para Beijing. Para subsidiar as informações que constariam no relatório, o Comitê realizou seminários oficiais em cinco diferentes temáticas, contando com a participação da sociedade civil. Os insumos, dados e diagnósticos advindos desses encontros eram sistematizados para que pudessem compor o relatório final.

A sociedade civil também se mobilizou para realizar seminários próprios. Esse foi um processo pioneiro na articulação de governo e sociedade civil, já que era a primeira vez em que os movimentos de mulheres eram chamados a participar da construção de uma posição especializada e técnica em uma Conferência do tipo, contribuindo para definir e delimitar o escopo das políticas para mulheres.

²⁷ Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/DNN/Anterior%20a%202000/1993/Dnn1926.htm. Acesso em 25 jun. 2019.

Ao final do processo, foram preparados dois relatórios, o oficial do Comitê, que gerou muitas críticas pela posição final bastante tímida em relação ao que havia sido discutido nos seminários, e o da sociedade civil, fruto da articulação dos movimentos que estavam engajados no processo.

Dois fatos extremamente definidores tanto nacional quanto internacionalmente acontecem em 1995: além da participação na IV Conferência Mundial sobre a Mulher em Beijing, o Brasil aprovou o texto da Convenção de Belém do Pará (Decreto Legislativo nº 107). Tanto o Plano de Ação derivado da Conferência quanto a Convenção de Belém do Pará vão se tornar, juntamente com a CEDAW, a base estruturante de toda a rede de políticas contra violência doméstica, e vão construir e constituir as normas, os valores e os conceitos ao redor dos quais os atores e as instituições interessadas e implicadas na questão se congregaram.

Para uma das integrantes da comitiva brasileira à IV Conferência, Analba Brazão Teixeira²⁸, da Articulação de Mulheres Brasileiras (AMB), a Conferência de Beijing foi o pretexto para organizar o movimento de mulheres no Brasil. Por causa da preparação para a Conferência, o movimento se reuniu em fóruns, articulações estaduais, encontros, seminários temáticos e outros tipos de atividades. A rede como um todo se fortaleceu, uma identidade comum foi se criando e os entendimentos e definições dentro dessa comunidade foram socializados. O diálogo também se estabeleceu com o governo federal e os meios acadêmicos.

Paralelamente aos avanços alcançados pelos movimentos de mulheres, a promulgação da Lei 9.099²⁹, que dispõe sobre os Juizados Especiais Cíveis e Criminais, e cujo objetivo é tornar os processos mais ágeis, utilizando de mecanismos informais como mediações e substituição das penas criminais para as penas alternativas para resolver casos de menor potencial ofensivo, com penas menores a dois anos, irá impactar o tratamento da violência contra a mulher de maneira a se contrapor ao que se discutia nacional e internacionalmente nas organizações voltadas a políticas para mulheres.

Apesar de não ter sido elaborada para tratar especificamente dos casos de violência doméstica e de não ter sido reivindicação dos movimentos de mulheres ou resultado da mobilização do CNDM, a Lei passou a ser a via de resolução dos casos de violência doméstica,

²⁸ Entrevista concedida ao Programa Viva Maria, da Rádio EBC, no dia 05 de janeiro de 2015. Disponível em: <http://radios.ebc.com.br/viva-maria/edicao/2015-01/conferencia-de-beijing-completa-20-anos>. Acesso em 25 jun. 2019.

²⁹ Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19099.htm. Acesso em 25 jun. 2019.

pois grande parte dos casos de violência doméstica era composta de lesão corporal de natureza leve e ameaça, tipos penais que se inserem na qualificação como menor potencial ofensivo.

Os juizados especiais, no que pese sua grande contribuição para a agilização de processos criminais, incluíam no mesmo bojo rixas entre motoristas ou vizinhos, discussões sobre cercas ou animais e lesões corporais em mulheres por parte de companheiros ou maridos. Com exceção do homicídio, do abuso sexual e das lesões mais graves, todas as demais formas de violência contra a mulher, obrigatoriamente, eram julgadas nos juizados especiais. (CALAZANS; CORTES, 2011, p. 42).

As críticas ao tratamento da violência doméstica no âmbito dos Juizados foram diversas, uma vez que tal instrumento não fora idealizado para esses tipos de caso, ignorando as discussões que estavam sendo desenvolvidas pelas Delegacias Especializadas, pelos Conselhos Estaduais e o Federal, pelos movimentos de mulheres e pelas organizações internacionais. Além disso, a aplicação da Lei 9.099 aos casos de violência doméstica conflitava com o que havia sido prescrito pela Convenção de Belém do Pará (CAMPOS, 2017, p. 27).

Ao qualificar a violência doméstica (uma violação complexa devido às relações que homens e mulheres mantêm e ao caráter histórico das relações sociais provenientes da desigualdade) como uma simples briga tal qual um desentendimento entre estranhos, os Juizados levaram novamente essas violações para a esfera privada, dando primazia à manutenção da família em detrimento da investigação dos casos, em contraposição aos esforços feitos para tornar a violência doméstica um problema de natureza pública (SANTOS, 2010).

Outro grande problema da aplicação dos Juizados era o foco exclusivo na criminalização dos culpados, quando já se discutia a efetividade de tal abordagem e a sustentação, em instâncias nacionais e internacionais, de respostas mais abrangentes, que contemplassem aspectos que não passavam pelas vias da criminalização.

Além disso, os Juizados retiraram das DDMs o papel de investigação e mediação de conflito que desenvolviam, mesmo que com ressalvas, desde seu estabelecimento. Mesmo a institucionalidade criada para atender essa rede foi prejudicada após a aplicação da lei dos Juizados. Os grupos favoráveis à aplicação dos JECrim serão aqueles contrários à retirada dos crimes de violência doméstica e à criação das Varas Especializadas de Violência Doméstica, posicionando-se em desacordo durante os encontros do Grupo de Trabalho Interministerial (GTI) criado no âmbito da Secretaria de Políticas para as Mulheres (SPM) para discutir a elaboração do anteprojeto de lei integral contra violência doméstica.

Apesar da aplicação do novo paradigma às situações de violência contra a mulher, as ações compatíveis com o que propunham os movimentos de mulheres e os organismos internacionais continuaram a ser desenvolvidas concomitantemente. Em 1996, o governo federal lançou, com iniciativa do CNDM, o Programa Nacional de Prevenção e Combate à Violência Doméstica e Sexual, primeiro do tipo a lidar essencialmente com a questão da violência contra a mulher em aspectos mais abrangentes. Essa poderia ter sido a resposta às demandas da rede das políticas para as mulheres, mas não surtiu os efeitos esperados, e os movimentos de mulheres continuaram a exigir instrumentos mais concretos para tratar da violência doméstica, articulando-se em suas bases para elaborar proposta própria.

Entre a criação do Programa e o primeiro ano do governo seguinte, poucas foram as ações voltadas para as políticas de gênero, entre elas, a criação da Secretaria de Estado dos Direitos da Mulher (SEDIM), subordinada ao Ministério da Justiça, a elaboração do relatório de acompanhamento para o Comitê da Convenção CEDAW e, em relação ao Caso Maria da Penha na CIDH, o pedido de prisão do ex-marido da vítima, todas as ações ocorridas no último ano de mandato de FHC (2002). Isso aponta, como será visto adiante, a pouca prioridade conferida ao tema na agenda governamental.

Após a instituição da Secretaria de Políticas para as Mulheres (SPM) em 2003, o Programa Nacional de Prevenção e Combate à Violência Doméstica e Sexual do governo anterior foi reformulado e expandido, transformado no Programa de Prevenção, Assistência e Combate à Violência contra a Mulher³⁰. Já na apresentação do Programa, a então ministra Emilia Fernandes enfatizou que as convenções e os tratados estavam sendo incorporados ao fazer político de todos os órgãos do governo, devendo fazer parte da vida real das pessoas.

Diante do prefácio do Programa, é possível verificar a nova abordagem do governo, tanto no sentido de procurar aplicar as normas internacionais, quanto no de agir de maneira integrada com os outros Poderes, com estados e municípios e, em especial, com os movimentos de mulheres, feministas e de direitos humanos para o enfrentamento da violência.

O novo Programa foi significativo não apenas para marcar a nova perspectiva institucional, como também para delinear a rede nacional de enfrentamento à violência, reconhecendo que esse tipo de ação exige o envolvimento da sociedade como um todo. São elencados todos os atores participantes da rede, as áreas que devem ser contempladas, posicionando-se a SPM como a articuladora dessa rede de cidadania.

³⁰ Disponível em: <http://bvsmms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/livro.pdf>. Acesso em 21 ago. 2019.

Como prova dos compromissos assumidos perante a comunidade internacional e os movimentos sociais, ao final de 2003, a SPM celebrou convênio com a organização não-governamental Centro Feminista de Estudos e Assessoria (CFEMEA) para elaborar estudos das alternativas de regulamentação da legislação de combate à violência doméstica para subsidiar o Executivo no desenho do anteprojeto de lei. O trabalho do CFEMEA acontecia em paralelo e complementava o que a associação realizava junto ao Consórcio de ONGs Feministas, como também junto a membros do Poder Legislativo.

Dentre os produtos advindos dessa parceria, estão a realização de estudos dos projetos de lei em tramitação no Congresso Nacional, estudos sobre as legislações de países latino-americanos, interlocução com a Bancada Feminina do Congresso Nacional e, como resultado, a elaboração de um anteprojeto. Com os subsídios coletados por meio do convênio e a articulação com as outras organizações, o Consórcio entregou à SPM o anteprojeto que seria a base das discussões do Grupo de Trabalho Interministerial (GTI), reunido pelo Decreto nº 5.030, de março de 2004, para discutir o texto da proposta do Poder Executivo.³¹

O quadro abaixo reúne os principais marcos temporais que pautaram a política de enfrentamento da violência contra a mulher e ilustram a evolução no tratamento do tema no âmbito do governo federal.

Quadro 1: Histórico das ações brasileiras na área de violência contra a mulher

Ano	Ação
1985	Criação da primeira Delegacia de Defesa da Mulher (estado de São Paulo)
1985	Criação do Conselho Nacional dos Direitos da Mulher
1988	Inclusão do Art. 226 §8º na Constituição Federal (O Estado assegurará a assistência à família na pessoa de cada um dos que a integram, criando mecanismos para coibir a violência no âmbito de suas relações)

³¹ Para um panorama legislativo, conferir os estudos de Calazans e Cortes (2011) e Barsted (2011) que elencam as leis e os projetos de lei relacionados aos temas de gênero e violência, fazendo a análise do cenário jurídico no qual se desenvolveu a atividade dos movimentos de mulheres. Os jornais informativos da organização CFEMEA, Fêmea, são também referências para a pesquisa dos projetos de lei relacionados a todos os temas de gênero com tramitação no Legislativo.

1993	Instituído o Comitê Nacional para participação na IV Conferência Mundial sobre a Mulher em Beijing
1995	Assinatura da Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher (Convenção de Belém do Pará)
1995	Participação na IV Conferência Mundial sobre a Mulher em Beijing
1995	Aprovação da Lei 9.099 de Juizados Especiais Cíveis e Criminais
1996	Lançamento do Programa Nacional de Prevenção e Combate à Violência Doméstica e Sexual
2001	Responsabilização do Estado brasileiro no caso Maria da Penha na Comissão Interamericana de Direitos Humanos
2002	Envio do primeiro relatório brasileiro ao Comitê CEDAW
2003	Criação da Secretaria de Políticas para as Mulheres
2003	Apresentação brasileira no Comitê da Convenção CEDAW e recomendações ao Estado brasileiro
2003	Transformação do Programa de 1996 em Programa de Prevenção, Assistência e Combate à Violência contra as Mulheres
2003	Promulgação da Lei 10.778 de notificação compulsória no caso de violência contra a mulher atendida em serviços de saúde públicos e privados
2003	Promulgação da Lei 10.714 que autoriza o Poder Executivo a disponibilizar, em nível nacional, número telefônico destinado a atender denúncias de violência contra a mulher

2003	Lei 10.886 que acrescenta parágrafo ao Artigo 129, do Código Penal, criando o tipo especial denominado “Violência Doméstica”
2004	I Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres
2004	Grupo de Trabalho Interministerial para discussão do anteprojeto de lei de combate à violência contra a mulher
2006	Aprovação da Lei 11.340 (Lei Maria da Penha) para coibir a violência contra a mulher

Fonte: Elaboração própria.

4 PROCESSO DE FORMULAÇÃO DA LEI MARIA DA PENHA

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. Era este o pensamento do movimento de mulheres e feministas, sempre que o assunto era violência contra as mulheres, principalmente a violência doméstica. Portanto, eram essas as diretrizes para uma proposta de lei nas discussões coletivas do movimento. (CALAZANS; CORTES, 2011, p. 42).

Institucionalmente, o processo de elaboração da Lei 11.340, dado seu alcance, seu caráter inovador e multidisciplinar, e a abrangência dos atores envolvidos e escutados ao longo de sua formulação, foi relativamente rápido. Da formação do Consórcio de organizações não governamentais feministas que se reuniu para estudar legislações existentes, os instrumentos e tratados internacionais e os projetos de lei que tramitavam no Congresso Nacional até a aprovação no Senado e a sanção presidencial, foram quatro anos de intensas discussões e mobilizações tanto dos movimentos de mulheres quanto de integrantes do Poder Público que se engajaram na aprovação. Se considerarmos o processo a partir do momento em que começou dentro da estrutura governamental, transcorreram-se dois anos entre as reuniões na SPM e a promulgação da lei em 7 de agosto de 2006.

Pode-se apontar o ano de 2002 como um dos pontos de partida internos desse processo devido à interrelação entre criação do Consórcio, anteprojeto, grupo de trabalho na SPM e tramitação nas duas casas do Congresso. Podem-se identificar, de igual maneira, os

atores que estiveram presentes em todo percurso da elaboração, aqueles que impulsionaram para que o tema entrasse na agenda de decisão do governo e para que a nova lei contivesse o legado das discussões empreendidas dentro dos movimentos e das organizações internacionais.

Inicia-se, portanto, com a criação do Consórcio de ONGs feministas, que reuniu seis organizações não governamentais voltadas às causas de gênero (ADVOCACI – Advocacia Cidadã pelos Direitos Humanos; AGENDE – Ações em Gênero, Cidadania e Desenvolvimento; CEPIA – Cidadania, Estudos, Pesquisa, Informação, Ação; CFEMEA – Centro Feminista de Estudos e Assessoria; IPÊ/CLADEM – Comitê Latino-Americano e do Caribe para a Defesa dos Direitos da Mulher; e THEMIS – Assessoria Jurídica e Estudos de Gênero), além de juristas e especialistas, com o objetivo de “construir uma lei nacional que contemple todas as especificidades da violência doméstica e familiar contra a mulher” (Consórcio de ONGs Feministas, 2004). A coordenação do grupo ficou sob responsabilidade da CFEMEA, com sede em Brasília, especializada em fazer a interlocução com o poder público, em especial, o Executivo e o Legislativo. Dado o objetivo do grupo, essa era uma expertise central para a concretização da lei.

Diante da “indignação com a pouca visibilidade que o problema possui no país e com a resposta inadequada que o sistema jurídico vigente vem dando à questão” (Consórcio de ONGs Feministas, 2004), as integrantes do Consórcio iniciaram uma série de estudos e discussões para entender o contexto nacional, analisar o que já havia sido produzido no tema em outros países que já haviam adotado a Convenção de Belém do Pará e, além disso, buscar consonância com os instrumentos internacionais.

Principalmente, a propositura de um anteprojeto nos moldes do que foi apresentado pelo Consórcio tinha como intuito afastar a aplicação da Lei 9.099/1995 dos casos de violência doméstica, enquadrados à época como crimes de menor potencial ofensivo. Dados coletados por pesquisadoras e militantes da área apontavam que 70% dos casos atendidos pelo Juizados Especiais Cíveis e Criminais abrangidos na Lei se tratavam de ocorrências relacionadas à violência doméstica (ameaças e lesão corporal leve):

Cerca de 70% dos casos que chegavam aos juizados especiais tinham como autoras mulheres vítimas de violência doméstica. Além disso, 90% desses casos terminavam em arquivamento nas audiências de conciliação sem que as mulheres encontrassem uma resposta efetiva do poder público à violência sofrida. Nos poucos casos em que ocorria a punição do agressor, este era geralmente condenado a entregar uma cesta básica a alguma instituição filantrópica. (CALAZANS; CORTES, 2011, p. 42).

A Lei 9.099 não foi criada tendo-se em conta a perspectiva de direitos humanos, tampouco tinha como foco o tratamento da violência doméstica. Por mais problemática que tenha sido a relação dos movimentos de mulheres com as delegacias especializadas, as delegacias ainda respondiam a parte do que os movimentos esperavam. Os Juizados, por outro lado, acabaram por retirar parte da competência das delegacias e não fizeram a interlocução com os movimentos de mulheres.

Em comparação aos avanços alcançados em anos anteriores e à proliferação dos eventos e instrumentos internacionais, a aplicação da Lei 9.099 foi um retrocesso, pois voltava a particularizar os casos de violência doméstica, tirando da mulher nessa situação sua autonomia, uma vez que as sessões de conciliação partiam do pressuposto de igualdade entre os homens agressores e as mulheres agredidas e, além disso, tinham como foco a manutenção da família em detrimento do respeito aos direitos da mulher. Além disso, a comutação das penas para prestação de serviços ou pagamento de cesta básica ofuscava as causas da violência, diminuindo a violência como uma ocorrência menor e dando incentivos para a repetição dos casos.

As bases para a constituição do Consórcio foram, dessa maneira, o combate à Lei 9.099 para os casos de violência doméstica, a invisibilidade do tema na agenda governamental e os compromissos assumidos internacionalmente, mas não cumpridos, tais como as recomendações feitas pelo Comitê da Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher (Comitê CEDAW) após a entrega do relatório brasileiro, a Recomendação nº 19 do próprio Comitê que estabeleceu a interpretação da CEDAW sob a perspectiva da violência contra a mulher, a Convenção de Belém do Pará, a Plataforma de Ação da IV Conferência Mundial da Mulher (Beijing, 1995), o relatório de 2003 da Organização Pan-Americana da Saúde (OPAS) que elencou os elementos necessários em leis e políticas sobre violência de gênero, e as sugestões trazidas no Relatório sobre Violência contra a Mulher, suas Causas e Consequências, elaborado pela Relatora Especial Radhika Coomaraswamy, da Comissão de Direitos Humanos da ONU.

Uma primeira versão foi apresentada e debatida no ano de 2003 em um seminário na Comissão de Segurança Pública da Câmara dos Deputados junto às deputadas que compunham a Bancada Feminina e à ministra da SPM, Emilia Fernandes³². A ideia inicial era

³² Seminário discute combate à violência doméstica. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/40334-seminario-discute-combate-a-violencia-domestica/>. Acesso em 18 set. 2019.

que o Consórcio apresentasse o anteprojeto diretamente à Câmara, porém, durante o seminário ficou acordado que o anteprojeto seria enviado à SPM para que a Secretaria centralizasse a interlocução e, uma vez que o projeto previa criação de despesas, competência do Executivo, seria natural que a iniciativa partisse dessa instituição (CALAZANS; CORTES, 2011, pp. 44 – 45).

Ainda em 2003, a organização CFEMEA e a SPM firmaram um convênio de duração de um ano para que a ONG tivesse o apoio necessário para elaborar seus estudos e proceder às tratativas com a Câmara e o Senado com objetivo de fornecer os subsídios necessários para a elaboração de uma lei integral de combate à violência contra a mulher.

A versão final foi entregue à SPM em março de 2004, momento a partir do qual a Secretaria estabeleceu o Grupo de Trabalho Interministerial (Decreto nº 5.030, de 31 de março de 2004) para elaborar proposta de medida legislativa e outros instrumentos para coibir a violência contra a mulher. O GTI era composto pela SPM, que o coordenava, a Casa Civil, a Advocacia-Geral da União, Secretaria de Direitos Humanos, a Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial e o Ministério da Justiça. Integrantes de outros órgãos e organizações eram convidados para contribuir com a elaboração do anteprojeto, como era o caso do Consórcio, representantes dos Juizados Especiais Criminais, Defensoria Pública e Ministério Público.

Após intensas discussões em que os integrantes do Fórum Nacional de Juizados Especiais (FONAJE) e alguns membros da SPM se opuseram ao afastamento da aplicação da Lei 9.099, contrariando o que havia sido proposto pelos movimentos, o anteprojeto do Executivo foi enviado à Câmara dos Deputados em dezembro de 2004 ainda prevendo a Lei 9.099 como locus de resolução dos casos de violência contra a mulher. Apesar da aparente derrota, o Consórcio aproveitou o envio à Câmara para fazer a interlocução diretamente com a Bancada Feminina para que o Legislativo alterasse o texto.

Antes do findar do ano, o PL 4.559/04 foi designado para tramitação em três comissões: Seguridade Social e Família (CSSF), Finanças e Tributação (CFT) e Constituição, Justiça e Cidadania (CCJC), tendo sido recebido pela primeira delas ainda em dezembro. Os trabalhos se desenvolveram mais intensamente na Comissão de Seguridade Social e Família, sob a relatoria da deputada Jandira Feghali, ficando sob discussão nessa relatoria até agosto de 2005.

Logo após a designação da deputada, o Consórcio organizou junto a outros movimentos de mulheres um debate para apresentar a Feghali a proposta original e as modificações realizadas ao longo das discussões no GTI. Desde então, o Consórcio trabalhou constantemente junto ao grupo de apoio e assessoria composto pela relatoria para revisar o projeto enviado pelo Executivo e colher mais dados. Ao todo, foram realizadas 14 audiências estaduais sob iniciativa da CSSF com o apoio de movimentos de mulheres e de direitos humanos, sindicatos, núcleo de mulheres em universidades, Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), executivos e legislativos locais (CALAZANS; CORTES, 2011, p. 50).

No começo das atividades legislativas de 2005, a deputada apresentou requerimento para realizar a primeira audiência pública para discussão do projeto, que ocorreu em abril, com a ministra recém empossada, Nilcéa Freire, da SPM. Nessa ocasião, pouco havia sido feito nos trâmites legislativos, portanto, a audiência se desenvolveu no sentido de rememorar o processo no GTI, delinear o conflito entre proponentes da continuação dos Juizados e aqueles contra e apontar alguns dos desafios para a aprovação de uma lei de tal magnitude. Em sua fala, a ministra fez duas observações que importam para as próximas seções do artigo.

A primeira é o compromisso do novo governo em aprovar uma lei que fosse capaz de prevenir e punir a violência doméstica, “enfrentando a situação com uma política nacional articulada, integrada entre os diferentes Ministérios” (Nota taquigráfica da Audiência Pública). A segunda se refere aos instrumentos internacionais aos quais o Estado brasileiro está submetido. Deputadas presentes também lembraram em suas falas os encontros e os tratados internacionais sobre direitos humanos das mulheres para que a lei fizesse cumprir o que era pactuado nessas instâncias.

Com os subsídios coletados durante as audiências, a deputada Jandira Feghali apresentou seu parecer pela aprovação do projeto de lei com substitutivo, prevendo o afastamento da Lei 9.099, tendo sido aprovado por unanimidade e enviado à Comissão de Finanças e Tributação ao final do mês de agosto de 2005. Em novembro, a deputada Yeda Crusius, relatora do projeto, apresenta parecer favorável com adequação financeira e orçamentário do projeto, e novamente é aprovado por unanimidade.

Ao ser enviado à Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, é aprovado o requerimento dos Líderes requerendo a urgência da tramitação do projeto. Diante do novo trâmite, mesmo com uma complementação de voto e um voto em separado, o parecer do projeto

de lei junto aos apensados e o substitutivo elaborado pela deputada Iriny Lopes foi aprovado por unanimidade em menos de um mês na Comissão, ainda em dezembro de 2005.

No início da sessão legislativa de 2006, o projeto de lei foi colocado para votação em plenário pela primeira vez em 07 de março, tendo sido finalizadas as discussões e votação em 22 de março. Com o término dos procedimentos da Câmara, o projeto foi enviado ao Senado Federal, instância no qual tramitou apenas na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania sob a identificação de PLC 37/2006, tendo como relatora a senadora Lucia Vânia. Nessa comissão, passou um mês e meio até ser aprovado o parecer e requerimento com pedido de urgência para a tramitação da matéria, por iniciativa da senadora Serys Slhessarenko.

De forma similar à deputada Jandira Feghali, a relatora Lucia Vânia compôs um grupo de apoio e assessoria para analisar o PLC e fazer as alterações que se julgasse necessárias, contando com a participação do Consórcio de ONGs, a SPM, o gabinete da deputada Jandira Feghali, a consultoria legislativa do Senado, a assessoria da senadora Serys Slhessarenko e sua própria assessoria (CALAZANS; CORTES, 2011, p. 54).

Entre os meses de junho e julho, o PLC permaneceu na Mesa para recebimento de emendas, e recebeu a interposição de dois requerimentos, o Requerimento nº 736 para inclusão na Ordem do Dia, extrapauta, em regime de urgência, e o Requerimento nº 813, com solicitação para que houvesse a dispensa de interstício e prévia distribuição de avulsos da redação final da matéria. Nessa ocasião, a redação final do PLC foi aprovada sem debates e enviada para sanção presidencial, que ocorreu em 07 de agosto de 2006.

Em todas as etapas do processo, de 2004 a 2006, houve intensa articulação entre o Consórcio de ONGs e as integrantes do Executivo e Legislativo. Pode-se notar, por exemplo, que “as relatorias foram indicadas em consonância com a articulação do movimento de mulheres, a SPM e a Bancada Feminina e foi consenso que as relatorias fossem deputadas envolvidas com a questão” (CALAZANS; CORTES, 2011, p. 48).

Na justificativa à apresentação do anteprojeto, o Consórcio expressa que

Todo este trabalho só será realmente factível se contar também com a colaboração das/dos parlamentares, em especial da Bancada Feminina do Congresso Nacional, do movimento de mulheres organizadas e da sociedade brasileira, por ocasião do amplo debate que se propõe, como parte do projeto estabelecido. (Consórcio de ONGs Feministas, 2004).

Dessa forma, o intenso trabalho de *advocacy*³³ realizado pelo movimento organizado de mulheres, alinhando sociedade civil e esferas internacionais à vontade política expressa pelos discursos da Ministra de Políticas para as Mulheres, e pelo próprio Presidente da República, contribuiu para constituir um momento propício para esse tipo de articulação e fez com que o processo transcorresse de maneira mais célere.³⁴

4.1 Atores

Empreendedores de política

Retomando os pontos discutidos na seção sobre os pressupostos teóricos, a pesquisa aqui desenvolvida busca novas perspectivas a respeito da elaboração da Lei Maria da Penha por meio da aplicação conjugada da teoria de difusão de políticas com o modelo de múltiplos fluxos. Com essa união, foi possível preencher as lacunas que as teorias, individualmente, apresentavam ao tentar responder por que a lei foi aprovada.

Uma das vantagens da utilização do modelo de múltiplos fluxos é a possibilidade de expandi-lo para incorporar dinâmicas e atores além daqueles envolvidos na esfera nacional. Empregar o modelo de Kingdon dentro do paradigma da difusão de políticas traz uma nova perspectiva que permite examinar as relações entre dinâmicas e atores dentro e fora das instituições nacionais com a finalidade de apreender o contexto e as circunstâncias nas quais se efetua a associação entre os aspectos internos e externos na elaboração das políticas.

Aplicando os pontos colocados acima, um elemento importante para os processos de difusão e de mudança política por via da articulação dos diferentes fluxos é a presença de redes de ativismo transnacionais e empreendedores políticos atuando ativa e concomitantemente nas esferas internacional e nacional em conexão com atores locais (a esse respeito, conferir KECK; SIKKINK, 1998; TRUE; MINTROM, 2001; STONE, 2004; LOPREITE, 2012; WELDON; HTUN, 2013; FARIA, 2018). Quer olhemos sob a perspectiva das redes compostas por atores não estatais, quer olhemos sob o viés de empreendedores

³³“[...] devemos entender *advocacy* não apenas como defesa e argumentação em favor de uma causa, uma demanda ou uma posição, mas, compreendendo (...) seu significado mais amplo, denotando iniciativas de incidência ou pressão política, de promoção e defesa de uma causa e/ou interesse, e de articulações mobilizadas por organizações da sociedade civil com o objetivo de dar maior visibilidade a determinadas temáticas ou questões no debate público e influenciar políticas visando à transformação da sociedade” (LIBARDONI, 2000 *apud* BARSTED, Leila, 2006).

³⁴Para os dados pormenorizados sobre a tramitação do projeto no Congresso Nacional, sugere-se a leitura da dissertação de Renata Carone (2017), o artigo de Calazans e Cortes (2011) citado ao longo desta seção, e a tese de livre docência de Fabiana Severi (2017).

políticos que podem ser tanto governamentais quanto não estatais, esses atores estão presentes para movimentar o processo de difusão e de formação da agenda política.

Nos termos de Kingdon, são os empreendedores de política que cumprem a função de articular aquilo que é proposto nas arenas especializadas na construção das soluções com o que é definido e estabelecido como um problema que demanda decisão governamental e levar essas pautas aos tomadores de decisão para que perpassem os fluxos políticos responsáveis pela formulação de políticas.

Na literatura sobre a difusão das normas, as redes de ativismo transnacionais são os atores a se apropriar desses discursos, traduzi-los de acordo com as condições presentes no país e instrumentalizá-los de maneira estratégica para que pressionem governos a cumprir o que se dispõe nos instrumentos internacionais.

A construção do regime internacional de direitos das mulheres, assim como da comunidade brasileira de política para as mulheres, é resultado da atividade das redes transnacionais e dos movimentos de mulheres. A natureza e estrutura desses sistemas são de tal forma compostas por esses atores que seu funcionamento – construção de uma identidade, de discursos, valores, princípios e normas, socialização, difusão e apropriação desse conjunto de definições – pressupõe a presença deles durante todo o processo.

No Brasil, a agenda de direitos das mulheres é alçada ao debate público em razão da mobilização organizada, contando como pano de fundo as discussões internacionais ocorridas nas Conferências da ONU entre 1975 e 1985, especialmente derivadas do estabelecimento da Década da Mulher. A necessidade de propositura de espaços e políticas direcionadas às mulheres se consolidava internacionalmente, enquanto os movimentos sociais locais participantes do sistema internacional construam suas bases, seus entendimentos e sua legitimidade a partir do apontamento das condições nacionais, conectando-as com os eventos, discussões e grupos internacionais.

As ideias desenvolvidas ao redor do tema, constituídas a partir das discussões internacionais e da mobilização local, colaboraram para formar uma identidade própria e consensos construídos, o que fortaleceu as atividades de ativismo. As redes estiveram presentes durante todo o processo de estabelecimento da agenda de violência doméstica. Elas participaram dos conselhos estaduais e do CNDM negociando alternativas de políticas com diferentes órgãos, incluindo nos serviços públicos voltados às mulheres a perspectiva de gênero trabalhada dentro dos princípios do sistema de direitos das mulheres. Inseriram na Constituição

Federal, por exemplo, a previsão de que o Estado tem o dever de atuar na família para criar mecanismos para coibir a violência no âmbito de suas relações (CF, Art. 226, §8º).

No caso da formulação da Lei Maria da Penha, as redes de ativismo foram um dos aspectos propulsores no avanço das negociações. A partir da organização arregimentada pelo Consórcio de ONGs Feministas, os princípios e compromissos internacionais foram introduzidos ao discurso nacional, mesclando a descrição da realidade brasileira, o levantamento dos casos de violência com as proposições do regime internacional de direitos das mulheres para tratar da questão. Ao recorrer ao discurso dessa esfera, em contraposição aos termos usados na política nacional, ainda baseada na criminalização e no tratamento como de menor potencial ofensivo, as redes transnacionais modificaram o ambiente informacional e decisional dos atores.

Utilizando as estratégias descritas por Keck e Sikkink (1998), o Consórcio fez uso da política de informação para socializar essas ideias entre os decisores políticos, dar autoridade ao seu discurso e definir o discurso dentro dos parâmetros já estabelecidos no regime internacional. A referência às recomendações feitas ao Estado brasileiro pelo Comitê da CEDAW após a entrega do primeiro relatório brasileiro ao Comitê, além de cumprir a função de pressionar o governo a cumprir o dever assumido diante da comunidade internacional e de destacar o deslocamento entre o discurso assumido pelo governo e a realidade dos dados apresentados, teve o objetivo de demonstrar aos tomadores de decisão que as políticas de violência contra a mulher elaboradas pelo governo brasileiro deveriam considerar os pressupostos estabelecidos no sistema internacional de princípios e normas de políticas de direitos das mulheres.

Um último ponto relativo às redes de ativismo transnacional é a identificação da participação de alguns atores ao longo do processo de interação entre esfera nacional e o regime internacional. A associação CLADEM, por exemplo, esteve presente nos seminários e encontros preparatórios para a IV Conferência sobre a Mulher em Beijing, participou do fórum de ONGs em Huairou, evento da sociedade civil paralelo ao encontro da ONU em Beijing, foi uma das peticionárias no caso Maria da Penha levado à CIDH e, de igual maneira, compôs o Consórcio das ONGs que encabeçou o processo de elaboração da Lei Maria da Penha.

No entanto, não foi apenas o Consórcio de ONGs que atuou no processo de elaboração da Lei Maria da Penha como integrante da rede de ativismo transnacional. Conforme a definição de Kingdon, alguns membros do Poder Executivo e do Legislativo também

interagiram como empreendedores da política de gênero, em especial, a ministra da SPM entre os anos de 2004 e 2011, Nilcéa Freire, e membros da Bancada Feminina do Congresso Nacional.

Os empreendedores de políticas (*policy entrepreneurs*) seriam pessoas dispostas a investir recursos, como tempo, energia, reputação e dinheiro para promover uma posição (CAPELLA, 2006, p. 31). Podem ser integrantes do governo ou pessoas fora dele, mas que sejam especialistas na questão.

Além disso, algumas das características necessárias para que um empreendedor consiga ter influência no processo político são a habilidade de representar os valores compartilhados pela comunidade e comunicá-los em suas ideias, a conexão política e capacidade de negociar com diferentes atores, assim como a persistência em sustentar suas propostas em diferentes esferas, durante prolongado tempo até que as janelas de oportunidade sejam abertas. A defesa das ideias da comunidade não é feita apenas na ocasião de um momento favorável, a repetição do discurso sobre problemas e suas soluções também contribui para a formação de uma circunstância propícia.

A ação dos empreendedores é central nos três fluxos. No fluxo dos problemas, em primeiro lugar, colaboram para selecionar quais questões merecem a atenção dos governantes utilizando estratégias como os indicadores e as crises. Em segundo lugar, traduzem, definem e constroem os principais pontos de acordo com os valores da comunidade e os transmitem onde haverá maior impacto. Eles têm a habilidade em utilizar os símbolos de forma a sintetizar os problemas para que sejam de fácil entendimento e mobilização.

Além disso, a questão da violência contra a mulher fora reiteradamente destacada pelas redes e pelas empreendedoras políticas como um problema social que gerava consequências negativas para além das mulheres em situação de violência e, por consequência, deveria ser tratada a partir de uma perspectiva estatal.

No fluxo das soluções, eles podem tanto gerar as ideias para uma questão, quanto difundir, dentro e fora da comunidade de política, as ideias mais viáveis que emergiram do caldo primitivo de ideias. As empreendedoras e redes levantaram as alternativas possíveis considerando o acúmulo político, legislativo e normativo nas esferas internacional e local

Eles escrevem documentos, fazem pronunciamentos, promovem audiências, tentam obter cobertura da imprensa e realizam inúmeras reuniões com pessoas importantes. Eles circulam suas ideias como experimentos, exploram as reações, revisam suas propostas à luz dessas reações e circulam as ideias novamente. Eles visam convencer

o público em geral, os públicos especializados e a própria comunidade de formuladores de política. O processo envolve anos de esforço. (KINGDON, 2006, p. 239).

Já no fluxo da Política, os empreendedores aproveitam o clima nacional favorável para convencer os tomadores de decisão a incluir suas propostas nos planos de governo. Eles podem também participar de grupos organizados que pressionam o governo. Nesse sentido, as empreendedoras e as redes souberam aproveitar a formação de uma conjuntura política favorável para avançar a agenda de gênero nos termos que trabalhavam no fluxo das soluções.

Dentro desse quadro, a primeira ministra da SPM (2003 a 2004), Emilia Fernandes, deu início a alguns processos que seriam preservados e intensificados pela próxima ministra. No que concerne à participação nas redes de ativismo, foi sob a administração de Fernandes que o governo brasileiro participou, pela primeira vez, de uma sessão de seguimento do Comitê da Convenção CEDAW. Além disso, foi sob sua gestão que se iniciaram as tratativas com os movimentos de mulheres para a elaboração da lei integral de combate à violência contra a mulher. Quando ainda senadora, atuou na coordenação da Bancada Feminina no Congresso Nacional.

Destacam-se ainda seu Projeto de Lei do Senado que autorizava o Poder Executivo a disponibilizar, em nível nacional, número telefônico destinado a atender denúncias de violência contra a mulher, que se transformou em Lei no ano de seu mandato frente à SPM, uma demanda também provinda dos movimentos de mulheres. No mandato como ministra, implantou ainda Programa de Prevenção, Assistência e Combate à Violência contra as Mulheres.

Cabe ressaltar igualmente o ativismo transnacional da ministra Nilcéa Freire que assumiu a presidência do Comitê Diretivo da CIM logo no início de sua gestão à frente da SPM, ficando de outubro de 2004 a dezembro de 2006. A CIM foi o órgão no qual se deu o processo de elaboração da Convenção Belém de Pará e que realiza o monitoramento do cumprimento das cláusulas da Convenção. Foi sob sua gestão que muitas políticas e leis de gênero foram aprovadas, em especial, as de combate à violência contra a mulher, como a inclusão da figura da violência doméstica no Código Penal.

4.2 Dinâmicas

4.2.1 Fluxo dos problemas

O fluxo dos problemas se refere ao processo pelo qual as questões, entendidas como uma situação social que desperta uma ação em contrapartida (CAPELLA, 2006, p. 26), são transformadas em problemas que chamam a atenção dos decisores políticos e precisam ser resolvidas pelo governo. Três são os mecanismos responsáveis por essa conversão: indicadores, feedback das ações governamentais, e eventos, crises e símbolos.

Como prevê o modelo de Kingdon, o fluxo dos problemas manteve uma dinâmica própria. A literatura feminista e os movimentos de mulheres já apontavam a violência como um sério problema nas relações entre homens e mulheres antes que se formulassem soluções ou que houvesse atenção governamental para a questão.

Os indicadores são dados concretos coletados tanto pelo governo quanto por atores não-governamentais que monitoram a evolução de um aspecto, que pode ser considerado como problema ou não. Para o autor, são abundantes os registros desses indicadores, pois são objeto de atividades rotineiras, tanto por estudos em agências governamentais quanto por organizações e pela academia. Por si só, esses indicadores não apontam um problema, a interpretação que se faz deles ou a mudança nesses indicadores é que sugerem um problema. Por isso, é possível que haja profusão de dados coletados durante muito tempo, sem que haja, em contrapartida, atitudes concretas para modificar esse quadro.

Com exceção das poucas iniciativas, eram escassas as pesquisas no âmbito governamental para mapear com precisão a magnitude da violência doméstica. Tendo em mente que os casos de violência doméstica eram tratados no âmbito das Delegacias especializadas, eram as Secretarias de Segurança Pública dos estados que coletavam tal informação. Não havia, pois, padronização quanto às metodologias que pudesse facilitar a unificação desses dados para uma amostra nacional. Além disso, nem todos os estados contavam com a estrutura das delegacias ou seu aparato era muito precário. Sem essa visão sistemática, a violência contra a mulher continua a não ser considerada como um problema, e a falta de informações aprofunda a submissão das mulheres às velhas respostas.

Apenas em 2003 foi aprovada a Lei 10.778³⁵, que estabeleceu a notificação compulsória, em todo o território nacional, no caso de violência contra a mulher que fosse atendida em serviços de saúde públicos e privados. Essa foi uma das mais importantes normativas a ser aprovada, uma vez que ajudou a mapear as ocorrências e servir de base para outras pesquisas e políticas do governo.

³⁵ Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/2003/L10.778.htm. Acesso em 26 set. 2019.

Por outro lado, a academia e os movimentos sociais se tornaram campo fértil para a elaboração de estudos e pesquisas que abordavam diferentes facetas do fenômeno da violência e apontavam a imprescindibilidade do tratamento multidisciplinar da violência para além da abordagem criminalista que se consolidou após a criação das delegacias especializadas, mas que não resolvia a complexidade do problema.

De 1998 a 2004, o Movimento Nacional de Direitos Humanos, a Faculdade de Saúde Pública da Universidade de São Paulo, a Fundação Perseu Abramo, a Comissão da Mulher Advogada da Ordem dos Advogados do Brasil de São Paulo (OAB-SP) e o Instituto Patrícia Galvão produziram estudos em suas respectivas áreas posteriormente utilizados por movimentos sociais e pelo governo para alertar sobre o tamanho e as consequências da violência contra a mulher não apenas para os indivíduos, mas para a sociedade como um todo³⁶.

A interrelação entre as dinâmicas internacionais e as nacionais no ciclo das políticas públicas que sustentamos desde o início do artigo pode ser percebida no fluxo do problema, alimentado de maneira frequente com os dados, eventos, relatórios, informes e conferências especializadas. Nesse sentido, a preparação e a realização das Conferências internacionais sobre a condição da mulher (Copenhague, Nairóbi, Beijing), a de Direitos Humanos em Viena (1993), a de População e Desenvolvimento em Cairo (1994) e as discussões que levaram à criação da Convenção de Belém do Pará (1994) contribuíram para levantar indicadores pertinentes à questão da violência contra a mulher.

Por sua vez, os feedbacks estão relacionados ao monitoramento e às avaliações feitas dos programas de governo. Eles podem ocorrer por vias formais, como relatórios, ou por vias informais, como reclamações e a experiência direta dos gestores. Custos além dos esperados, resultados aquém daqueles estabelecidos e consequências negativas inesperadas geram a percepção de que há problemas que devem ser enfrentados.

Nesse sentido, os dados coletados a partir do atendimento de mulheres em situação de violência por parte das ONGs (SOS Mulher, Casa Eliane de Grammont e Coletivo Feminista Sexualidade e Saúde, por exemplo) foram argumentos dos defensores dos direitos humanos das mulheres ao definir o problema da violência contra a mulher sob outra perspectiva e, por consequência, sustentar a criação de uma lei específica.

Outra série de levantamentos teve como foco o contexto da situação de violência a partir dos casos trabalhados nas delegacias e nos processos judiciais. Com a institucionalização

³⁶ A descrição de alguns desses estudos pode ser encontrada em BARSTED, 2006.

das delegacias de atendimento à mulher, os estudos passaram a contemplar os crimes mais denunciados, o perfil das mulheres em situação de violência e seus agressores (SANTOS; IZUMINO, 2005, p. 148).

O feedback que mais gerou impacto, no entanto, foi a quantidade de casos de violência doméstica tratados nos Juizados Especiais Cíveis e Criminais sob a égide da Lei 9.099. As consequências negativas geradas por uma lei que não fora inicialmente pensada para tratar dessas violações se fizeram sentir dada a contradição com os compromissos publicamente assumidos no mesmo ano de aprovação da lei, a Plataforma de Ação da IV Conferência sobre a Mulher de Beijing e a Convenção de Belém do Pará.

Finalmente, os eventos, crises e símbolos são chamarizes para dar evidência aos problemas. Eventos e crises podem ser tanto acontecimentos dramáticos e extremos, quanto ser uma experiência pessoal dos formuladores de política. Os símbolos têm a sua importância, pois:

Em geral, tal símbolo age (muito como as experiências pessoais) como um reforço a algo que já está acontecendo e como algo que, de maneira poderosa, foca a atenção, mais do que ser um motor primário no estabelecimento da agenda. Os símbolos se popularizam e possuem efeito de focalização porque capturam em poucas palavras algum tipo de realidade que as pessoas já sentem de maneira muito mais vaga e difusa. (KINGDON, 1995, pp. 97-98, tradução nossa)³⁷.

É dentro desta categoria de instrumento de definição de problema que se enquadraria o caso Maria da Penha tramitado na Comissão Interamericana. Ao publicar o relatório de mérito sobre o caso, a Comissão afirmou que o caso caracterizaria a experiência de muitas mulheres brasileiras que, apesar das delegacias especializadas e de outras instâncias, não tinham instrumentos eficazes de prevenção e reparação da violência.

O caso apresentado perante a CIDH evidencia um padrão de funcionamento não apenas dos movimentos de mulheres, como instrumento de pressão em relação ao Estado, de novas composições de força e legitimidade em nível nacional, mas também da Comissão em si, ao tratar não apenas da punição desses casos em particular, mas exercer uma função de prevenção de futuras violações do mesmo tipo. Nesse aspecto, o caso Maria da Penha serviu de símbolo não apenas para o Brasil, como para todos os outros Estados membros do Sistema.

³⁷ Do original: In general, such a symbol acts (much as personal experiences) as reinforcement for something already taking place and as something that rather powerfully focuses attention, rather than as a prime mover in agenda setting. Symbols catch on and have important focusing effects because they capture in a nutshell some sort of reality that people already sense in a vaguer, more diffuse way.

Por meio do caso, além disso, as peticionárias procuraram traduzir os instrumentos internacionais em termos mais concretos e urgentes não apenas para os decisores políticos, mas para a sociedade como um todo, pois serviria para uma mudança cultural e uma forma adicional de pressão em relação ao Estado. A atuação conjunta de organização internacional e organizações não governamentais criou o simbolismo ao redor do qual se uniram diferentes atores que discutem a pauta.

Independentemente do mecanismo utilizado para compor o problema, sua caracterização é resultado de construções sociais interpretativas, que recortam a realidade de acordo com uma determinada categorização, uma vez que não há problemas objetivos (SUBIRATS, 2006, p. 200). Os gestores políticos definem os termos do problema a ser resolvido, imbuindo valores a essas definições, fazendo-se com que, na comparação com uma situação descrita como ideal nos parâmetros desses valores, a situação dada seja percebida como um problema. Dessa valoração, definem-se as possíveis soluções. Problemas e soluções estão, portanto, diretamente relacionados

Do ponto de vista da estratégia política, a definição do problema é fundamental. A forma como um problema é definido, articulado, concentrando a atenção dos formuladores de política pode determinar o sucesso de uma questão no processo altamente competitivo de *agenda-setting*. (CAPELLA, 2006, p. 27).

Nesse sentido, pode-se relacionar esse aspecto à argumentação discutida no artigo anterior sobre o papel das ideias na política. Se, como afirma Kingdon, várias são as questões, mas poucos são os problemas que merecem a atenção de decisores políticos, faz-se necessário o uso de estratégias de persuasão para além dos dados empíricos que podem não gerar ação.

Dessa forma, os movimentos nacionais amplificam sua agenda e seu poder de convencimento ao contribuir na construção de um marco teórico e normativo internacional e ao utilizá-lo para compor a narrativa com a finalidade de persuadir os atores nacionais a perceber dada questão dentro da perspectiva trabalhada por esses movimentos.

Assim, tendo como parâmetro os instrumentos internacionais e as discussões estabelecidas nas redes transnacionais de ativismo e movimentos nacionais de mulheres, os operadores da Lei 9.099 não deveriam compor a rede de atores para lidar com a violência contra a mulher. Outros integrantes como redes de apoio, sistema de saúde, assistência social, psicológica e jurídica, além dos operadores do sistema criminal, deveriam ser o centro do atendimento integrado.

4.2.2 Fluxo das soluções

O segundo fluxo refere-se ao conjunto de ideias, propostas e alternativas produzidas pela comunidade envolvida em um determinado tema (membros do Poder Legislativo, burocratas, pesquisadores, consultores, centros de pesquisa, ativistas), que não necessariamente respondem a questões advindas do fluxo dos problemas. Um grande volume de conhecimento é gerado dentro dessas comunidades, o que Kingdon classifica como caldo primitivo de ideias.

Dentro desse caldo, há disputas entre as ideias para seleção das melhores opções. Assim, ideias podem ser descartadas, reestruturadas seguindo critérios como viabilidade técnica, congruência com os valores dos membros da comunidade e antecipação de possíveis restrições (KINGDON, 2006, p. 232). Aquilo que não se encaixa nos critérios previstos terá menor probabilidade de ser defendido como uma ideia possível de responder a um problema.

Este fluxo é um dos que mais experimentou a afluência dos princípios internacionais e das normas do regime de direitos das mulheres às práticas locais. Por ação das empreendedoras políticas e das redes transnacionais de ativismo, conhecimento, informação e ideias gerados nos espaços internacionais foram socializados nos seminários, eventos, reuniões e audiências públicas entre a própria sociedade civil e entre as redes e o governo.

Nesse quesito, podem-se citar os espaços criados pelas conferências da ONU sobre as mulheres, assim como os fóruns das ONGs realizados concomitantemente a essas conferências, o Comitê CEDAW que emitiu as recomendações ao Brasil diante dos relatórios elaborados pelo país e pela sociedade civil nos relatórios-sombra, os relatórios e as decisões da CIDH, bem como as recomendações da Relatoria Especial da ONU e de informes de outras organizações internacionais, para gerar consenso e soluções compartilhadas entre os atores componentes da rede.

Estando socializados nas redes transnacionais, o Consórcio e os movimentos sociais locais exploraram as soluções formuladas no âmbito internacional, conjugando-as com as propostas e as experiências próprias, acumuladas desde os primeiros movimentos da década de 1970 e produzidas a partir da experiência com os atendimentos às mulheres vítimas de violência em delegacias e casas-abrigos.

Na área de violência contra a mulher, as propostas de leis integrais que abrangessem os aspectos múltiplos das causas da violência foram se delineando ao longo da década de 1990 e começo dos anos 2000, alcançando consenso no campo discursivo e no apoio de atores dentro e fora das comunidades políticas sobre a política de gênero devido à persistência das

empreendedoras e das redes em levar suas soluções a diversos espaços, onde quer que houvesse a possibilidade de gerar impacto, aumentar conscientização e expandir conhecimento. A troca de conhecimentos e experiências dentro da rede de ativismo, transnacional e localmente, também se configurou como um espaço de construção coletiva de soluções unindo as teorias feministas com a experiência empírica.

A estratégia a que se recorreu nesses espaços foi a de persuasão dos atores e de disseminação das ideias geradas em espaços especializados para um público mais amplo como forma de pressão e mudança cultural. Outra estratégia utilizada pelo Consórcio foram as publicações da organização CFEMEA para divulgar as informações mantidas nos espaços internacionais e nos encontros regionais com a rede ao público em geral. Especializada em fazer *advocacy* junto ao Poder Legislativo, essa organização mantinha reuniões constantes com parlamentares, especialmente com aquelas pertencentes à Bancada Feminina, e propunha audiências públicas para tratar das questões de gênero e violência contra a mulher. Nessas ocasiões, encaminhava as propostas discutidas anteriormente com a rede para que fossem consideradas pelos decisores políticos.

Apesar da independência na dinâmica dos fluxos e da geração de soluções e políticas desvinculadas de problemas concretos, o fluxo das soluções sobre as políticas de combate à violência contra a mulher caminhou em paralelo ao fluxo dos problemas. O apontamento do problema trazia junto consigo a proposta de medidas concretas em diferentes áreas, nem sempre atendidas ou colocadas em prática da maneira idealizada.

Levando-se em consideração a potencialidade da difusão das políticas e normas internacionais de direitos humanos das mulheres, os conceitos dos mecanismos de difusão podem ser utilizados para examinar o processo de construção das soluções no Brasil por meio da adoção das inovações advindas do âmbito internacional. Para este estudo, é considerada a classificação dos mecanismos de difusão proposta por Dobbin, Simmons e Garrett (2007)³⁸: competição, coerção, aprendizado e construtivismo.

³⁸A competição se refere aos incentivos externos que um país enfrenta na esfera econômica que os leva a reagir diante das ações de seus vizinhos para atrair investimentos econômicos. A coerção, por sua vez, é a pressão externa exercida sobre um país ou estado para que adotem uma determinada política. Esse mecanismo pressupõe um ator que tenha mais poder para influenciar as escolhas do país ou estado adotante (DOBBIN; SIMMONS; GARRETT (2007).

Pela análise do processo de aprovação da lei, foram observados com maior frequência dois mecanismos de difusão. O primeiro deles, o aprendizado³⁹, pôde ser verificado com maior clareza nos levantamentos feitos pelo Consórcio para embasar o anteprojeto de lei. Uma das funções da organização CFEMEA no convênio acordado com a SPM era realizar a compilação das experiências e leis dos países latino americanos nas políticas de violência doméstica, especialmente após a aprovação da Convenção de Belém do Pará. Desde a criação do Consórcio de ONGs, um dos pilares do movimento de mulheres era buscar os exemplos de políticas que pudessem apoiar suas propostas.

O segundo deles, o construtivismo⁴⁰ ou a influência das normas contidas nos instrumentos internacionais, pôde ser identificado ao longo de todo o processo da elaboração da lei, desde a circulação das normas, a difusão por meio das empreendedoras de políticas, ativistas e integrantes do Poder Executivo e Legislativo, a pressão pelo cumprimento das recomendações internacionais e como ferramenta de inserção internacional, como será visto na seção sobre o fluxo da Política.

A presença de ativistas do Consórcio e de integrantes do governo nas organizações internacionais (Silvia Pimentel, do CLADEM, no Comitê CEDAW; Leila Barsted, da CEPIA, no Comitê de Especialistas do Mecanismo de Monitoramento da Convenção de Belém do Pará; e a ministra Nilcea Freire no Comitê Diretivo da CIM) também contribuiu para que as propostas desenvolvidas nesses espaços fossem consideradas nos processos de construção de soluções na política nacional.

4.2.3 Fluxo da Política

Por fim, o terceiro fluxo abrange aspectos como humor nacional, pressão de forças políticas organizadas e mudanças na gestão governamental (mudança na correlação de forças no Congresso, eleições e consequentes alterações na administração pública e nos cargos de alto nível, por exemplo). Dentro deste fluxo, as alterações decorrentes do primeiro ano de um novo governo, novas maiorias no Congresso e reformas administrativas influenciam fortemente a

³⁹ Aprendizado é o mecanismo pelo qual os decisores políticos utilizam a experiência de outros países para observar as consequências de uma mudança política e então escolher entre adotar ou não uma inovação externa (GILARDI, 2012, p. 463).

⁴⁰ Processo pelo qual as políticas se difundem em razão das suas características normativas socialmente construídas, que delineiam o que é considerado como comportamento apropriado e os padrões de ação esperados dos atores (GILARDI, 2012, p. 466).

agenda decisória, possibilitando que novos temas sejam nela inseridos (KINGDON, 1995, p. 145).

Juntamente com o fluxo dos problemas, constitui-se uma das maiores explicações para o acesso de um tema à agenda governamental, dado que alterações nos principais atores políticos ou no contexto geral afetam sobremaneira a dinâmica política. Atores que compõem esse fluxo, tais como presidentes, primeiros-ministros, ministros, parlamentares, são os que possuem maior capacidade de alterar a formação da agenda.

Aliados a um clima nacional favorável, com a opinião pública compartilhando de uma percepção congruente, cria-se solo fértil para inserir determinado assunto na agenda. A leitura da percepção do clima nacional faz com que os atores dentro do governo avancem as pautas que pareçam ressoar positivamente junto aos grupos organizados e a opinião pública e amenizar outras com menos apoio.

O mesmo ocorre quando forças políticas fora do governo estão organizadas para impulsionar uma agenda, ter incidência junto aos outros atores e criar espaços de discussão para suas propostas em audiências que pareçam receptivas às suas ideias segundo a percepção do clima geral.

O primeiro ano de um novo governo, o início de uma nova legislatura e a mudança das estruturas governamentais ou da gestão mais próxima do alto escalão do Poder Executivo são os momentos mais cruciais para a alteração da agenda, fazendo com que novos temas ganhem proeminência, novos atores assumam poderes decisórios, enquanto velhas agendas sejam descartadas.

Nesse sentido, destaca-se a eleição em 2002 de um novo governo com tendências diferentes ao anterior de Fernando Henrique Cardoso (1995 a 2002), do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB). Ao assumir a presidência, o governo do Partido dos Trabalhadores (PT) constituiu uma nova estrutura governamental para se alinhar às novas diretrizes previamente delineadas no programa de governo.

No período concernente ao governo anterior, na visão de Codato (2005), para quem houve continuidade no padrão não democrático da relação Estado-sociedade mesmo após a transição para um governo tido como democrático, destacam-se as famosas reformas orientadas para o mercado (privatizações, desregulamentações, controle rigoroso da inflação e do déficit público e redimensionamento dos gastos sociais) (p. 101).

Dessa maneira, depreende-se desse cenário que a execução das medidas neoliberais não se coadunou com o avanço de políticas sociais, a participação democrática e o controle social. O déficit de cidadania seria somente a face mais visível desse processo (p. 101). Para Faria (2016, p. 335), o legado das políticas neoliberais teria sido ruinoso, mas, ao mesmo tempo, foi uma das causas da emergência de governos de espectro da esquerda, como será apresentado adiante.

Na formação do clima nacional, é relevante destacar o cenário macroeconômico e social, que ensejou um movimento por parte da população em busca de alternativas ao modelo vigente até então. Os resultados econômicos do governo do PSDB foram prejudiciais do ponto de vista social, criando uma alta taxa de desemprego, crescimento baixo e altas taxas de juros (BIANCARELLI, 2014, p. 273). A retomada da democracia contribuiu para a contestação por parte da sociedade civil, através do voto, da pressão social e da opinião pública, do que não fosse considerado conducente do bem-estar geral.

O discurso de posse proferido em 2003 contém a ideia de que a escolha do novo governo decorreu da vontade de mudança da população em relação à gestão anterior que, ao invés de gerar crescimento, teria produzido estagnação e desemprego e, por isso, de maneira deliberada, a população fizera a opção por um governo para superar o impasse econômico, social e moral do país (BRASIL, 2003, p. 1). Nas palavras do presidente recém-empossado, “Estamos em um momento particularmente propício para isso. Um momento raro da vida de um povo. Um momento em que o Presidente da República tem consigo, ao seu lado, a vontade nacional” (p. 6).

Para concretizar a reorientação no sentido de aliar as políticas econômicas aos objetivos concernentes às políticas sociais, articulando-as como complementares e não priorizando as primeiras em detrimento das segundas, uma das primeiras medidas adotadas pela nova administração foi a reestruturação institucional, com a criação dos ministérios de Políticas para as Mulheres, de Direitos Humanos, de Segurança Alimentar, da Assistência e Promoção Social (todos pela Medida Provisória nº 103, de 01º de janeiro de 2003)⁴¹ e de Políticas de Promoção à Igualdade Racial (pela Lei nº 10.678, de 23 de maio de 2003)⁴².

As agendas a que a nova gestão se comprometeu durante o período de eleições foram concretizadas formalmente com a criação de instituições dedicadas aos temas sociais,

⁴¹ Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/MPV/Antigas_2003/103.htm. Acesso em: 19 dez. 2019.

⁴² Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/2003/L10.678.htm. Acesso em: 19 dez. 2019.

assim como na indicação da equipe ministerial, que passou a contar com quatro mulheres ministras dentre os 35 ministérios. Em comparação, o governo anterior contava com apenas uma mulher dentre os 24 ministérios, e nenhum dos ministérios era voltado exclusivamente para pautas sociais⁴³.

Além do estabelecimento formal dos ministérios, a atuação deles também foi acompanhada por um maior alinhamento com as atividades e demandas dos movimentos sociais e passou a contar com uma parcela maior de participação social, fosse através dos conselhos, fosse por meio das conferências e outros espaços de decisão. A institucionalização de instrumentos de controle social foram também formas de incorporação dos movimentos sociais ao processo político.

No caso das políticas para mulheres, o CNDM voltou a desempenhar suas funções, readquirindo relevância e atuação política para dialogar com os movimentos sociais e servir como interlocutor dessas agendas junto aos outros ministérios, níveis de governo e poderes. Nas políticas de gênero na área de enfrentamento da violência, o compromisso constante na Mensagem ao Congresso de 2003 foi o de estreitar a colaboração com a sociedade civil e os organismos internacionais com vistas à ampliação e melhoria da qualidade dos serviços públicos já oferecidos pelo governo.

Dessa maneira, é possível visualizar como os três componentes do fluxo político se desenrolaram de forma interligada. A mudança na gestão governamental foi um fator relevante nas transformações que deram ensejo às políticas de gênero, mas cabe pontuar que um movimento anterior a esse foi a conformação de um clima nacional favorável a uma agenda que continha compromissos relacionados a pautas sociais.

A convergência ao redor de um sentimento de indignação e necessidade de ação condutor a um clima nacional favoreceu a que, nas discussões durante o processo de elaboração da Lei Maria da Penha, a pauta da violência contra a mulher fosse percebida como apartidária, um problema a ser enfrentado pelo conjunto da sociedade e também de maneira célere, um sentimento trabalhado e incorporado pelas redes de ativismo e empreendedoras de política

⁴³Composição do governo Lula disponível em: https://www1.folha.uol.com.br/folha/especial/2002/governolula/futuro_governo-ministerio.shtml. Acesso em 19 dez. 2019. Para o quadro ministerial no ano de 2002 durante o governo de FHC, conferir: <https://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u31010.shtml>. Acesso em: 19 dez. 2019. Da relação apresentada, apenas o ministro da Integração Nacional e o da Justiça foram substituídos até o final do mandato.

Em seu pronunciamento, a relatora Yeda Crusius (PSDB/RS) elogiou a relatoria feita pela deputada Jandira Feghali (PCdoB/RJ), a mobilização dos movimentos feminista e de mulheres e a iniciativa da Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres. A deputada afirmou ainda que nessa discussão desaparece a questão “governo e oposição” para que todos os parlamentares se unam com finalidade da aprovação desse projeto. (CALAZANS; CORTES, 2011, p. 53).

Nesse contexto, a atuação organizada dos movimentos de mulheres e das redes de ativismo, aliada ao trabalho de empreendedoras políticas integrantes do poder público, fomentou a formação de um ambiente aberto às demandas sociais e aos compromissos internacionais, momento no qual era preciso debater dentro do governo os temas que foram negligenciados em governos anteriores. Foi a criação de uma oportunidade para fazer conhecer o arcabouço disponível nos outros fluxos e tornar o terreno propício à proposição de agendas mais progressistas.

Outro aspecto a destacar do fluxo da Política é a organização da pressão social em relação à violência contra a mulher ao redor de um mesmo núcleo, qual seja, o Consórcio de ONGs Feministas. A articulação em um Consórcio em nome do qual um conjunto de organizações pôde se comunicar e se identificar fortaleceu a representatividade dessa comunidade e aumentou a pressão nos atores estatais. Dentro dessa perspectiva, foi propulsora a capacidade de persuasão e negociação junto à Bancada Feminina do Congresso Nacional para a proposição de projetos de leis e interlocução com os outros parlamentares.

5 CASO MARIA DA PENHA NA COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS COMO CONJUNTURA CRÍTICA. QUANDO CHEGA A HORA DE UMA IDEIA: MODELO DE MÚLTIPLOS FLUXOS NA MUDANÇA DA AGENDA POLÍTICA (1993 – 1996 X 2003 – 2006)

Além dos aspectos pontuados ao longo do texto a respeito da complementariedade da difusão e da análise das políticas públicas, é preciso considerar que as dinâmicas concernentes a cada nível analítico podem estabelecer entre si relações de conflito ou de continuidade. Dessa forma, as normas internacionais podem servir de exemplo para as políticas nacionais ou as políticas públicas podem estar em desacordo com o que é pactuado internacionalmente. A utilização conjugada dos modelos sugeridos neste estudo pode colaborar para contextualizar em cada caso a existência de emulação e/ou aprendizado ou da rejeição do modelo externo.

Em nosso caso em específico, buscamos compreender a relação que os processos de difusão de organismos internacionais e redes de ativismo a Estados estabelecem na aprovação de políticas públicas de combate à violência contra a mulher nos dois períodos destacados. A partir desse argumento, avaliamos se o caso que tramitou na CIDH foi a conjuntura crítica que possibilitou a entrada dessas questões na agenda do Estado brasileiro, conforme argumentado ao início.

Nesse sentido, investigamos se o caso na CIDH teria sido o ponto de virada para que o governo inserisse o tema da violência contra a mulher em sua agenda. Ele teria criado o incentivo, tornando-se o ponto crítico que gerou o símbolo ao redor do qual se uniu a comunidade envolvida para criar políticas públicas integrais na proteção da mulher em situação de violência.

Remetendo-nos ao pensamento de Kingdon, quando chega a hora de uma ideia? Em um exercício comparativo entre as condicionantes, dinâmicas, estruturas e atores que circundaram as tentativas de criação de leis e políticas entre os anos de 1993 e 1996, momento de anteprojetos, leis e programas nacionais que não redundaram nos resultados esperados pela rede envolvida nas políticas de combate à violência contra a mulher, e aqueles presentes entre 2003 e 2006, momento no qual um conjunto de propostas legislativas e de políticas gerou um marco normativo e legislativo inovador e amplo, seguindo as normas internacionais e as demandas sociais, é possível examinar a hipótese formulada inicialmente.

Da literatura voltada à difusão das normas com ênfase sobre violência contra a mulher, em especial dos artigos de Weldon e Htun (2012 e 2013), é possível depreender as condições necessárias para que um Estado adote políticas nessa área e, pela comparação, verificar se a ausência de alguma delas explica a diferença de resultados de uma época à outra.

A primeira condição para que os governos adotem políticas contra a violência à mulher é a presença de movimentos feministas autônomos, uma vez que são eles que definem o que é violência, chamam a atenção para a questão e a inserem na agenda nacional e global (WELDON; HTUN, 2013, p. 238).

A segunda condição é a existência de agências estatais voltadas às questões de gênero, pois elas contribuem para a adoção de uma perspectiva mais abrangente a respeito da violência contra a mulher, promovendo políticas que a combatam. A terceira é a existência de normas internacionais, traduzidas nos tratados globais, nos documentos regionais sobre o tema e na participação em comunidades regionais que pressionem os Estados a entrar em

conformidade com os padrões apropriados de comportamento estabelecidos nos instrumentos internacionais.

A conclusão a que as autoras chegaram é que as normas sobre violência contra a mulher produziram os efeitos mais importantes quando eram codificadas em tratados regionais, uma vez que eles enfatizam como as normas internacionais se aplicam especificamente aos Estados e também incluem cláusulas específicas que fortalecem as atividades dos grupos domésticos, influenciando a ação política nacional (WELDON; HTUN, 2013, pp. 243 – 244). O aspecto regional também influencia a difusão dessas normas por meio da presença dos Estados em organizações regionais e do compartilhamento de características culturais e linguísticas.

Além da importância dos fatores per se, a existência de normas internacionais e a presença de movimentos feministas autônomos estabelecem entre si efeitos interativos, o que significa que o efeito de um elemento aumenta o efeito do outro (WELDON; HTUN, 2013, p. 245). Esse entendimento é partilhado por True e Mintrom (2001), que reconhecem igualmente a presença de *advocacy* transnacional, a participação dos movimentos de mulheres juntamente com o Estado em conferências internacionais e instituições voltadas às questões de gênero como condições explicativas da adoção de políticas condizentes com as normas internacionais, atestando de igual maneira os efeitos conjuntos das condições apontadas.

A comparação que será realizada, portanto, tem como embasamento os fatores aqui apontados como necessários, assim como os elementos descritos na seção anterior a respeito de cada um dos fluxos.

O primeiro momento da comparação relaciona-se com a primeira apresentação de um anteprojeto de lei que envolvia o tratamento da violência doméstica com iniciativa de duas representantes do movimento de mulheres (Sílvia Pimentel e Maria Inês Valente Pierro)⁴⁴, em 1993. Em 1996, houve o lançamento do Programa Nacional para a Prevenção e a Eliminação da Violência Doméstica e Sexual como parte integrante do I Programa Nacional de Direitos Humanos, sob responsabilidade do CNDM. Se à época do primeiro anteprojeto não fora assinada a Convenção de Belém de Pará e tampouco havia ocorrido a Conferência de Beijing, o Programa de 1996 foi criado dentro do espírito de engajamento internacional frente às questões de gênero e dentro de um governo recém-empossado, o que poderia contribuir, conforme aponta Kingdon, para mudanças substanciais na política.

⁴⁴ Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/ref/article/view/16004>. Acesso em 24 out. 2019.

Os objetivos esperados do Programa – mobilizar ações interministeriais para combater a violência doméstica e sexual, respeitando as competências federal, estatais e municipais; modificar as disposições do Código Penal; fortalecer o aparato jurídico-policial; e lançar campanhas para sensibilizar a opinião pública⁴⁵ – já continham alguns dos princípios que aparecerão nas políticas e leis dos anos 2003/2006. Apesar da intenção buscada no programa, na prática, ele acabou se atendo às ferramentas já existentes, como as casas-abrigos, sem interfaces com os movimentos de mulheres e instrumentos internacionais.

Alguns pontos sensíveis que podem ter contribuído para que o Programa não tivesse resultados concretos podem ajudar, pela comparação, a explicitar os fatores necessários que não estiveram presentes nessa ocasião, mas que existiam no segundo momento. O primeiro deles se deve ao esvaziamento do CNDM ao longo da década, a consequente perda de representatividade junto aos movimentos sociais e dos recursos para fazer a interlocução intergovernamental.

Além disso, a falta de previsão orçamentária específica para políticas voltadas à mulher no Plano Plurianual (PPA) de 1996 a 1999 prejudicava a efetivação de qualquer programa. Outro ponto a considerar é que os movimentos de mulheres não foram envolvidos na formulação do plano e, dessa forma, continuaram a reivindicar leis e políticas mais integrais que contemplassem todos os aspectos da violência doméstica de acordo com aquilo que é difundido a partir dos instrumentos internacionais.

De forma geral, as principais respostas dadas durante as décadas de 1980 e 1990 (Conselhos Estaduais e o Federal, Delegacias Especializadas, Juizados Especiais Criminais e o Programa de Combate à Violência de 1996, principalmente) não traduziram fielmente o entendimento dos movimentos sociais tampouco as normas emanadas dos organismos internacionais. A definição do que seria o problema acarretou soluções ineficientes e que pioraram o problema. A criação dos Juizados não foi feita pensando-se na violência doméstica, mas teve impacto direto, dificultando a entrada do tema na agenda pelo viés de direitos humanos.

⁴⁵El Programa Nacional para la Prevención y Eliminación de la Violencia Doméstica y Sexual fue elaborado por el CNDM en 1996 como parte integral del PNDH y del Documento de Estrategias para la Equidad. Su principal objetivo es movilizar actuaciones interministeriales para combatir la violencia doméstica y sexual, respetando las competencias federal, estatales y municipales, y definiendo cuando procede las condiciones de la cooperación y los acuerdos necesarios. Con ese fin, el Programa propone la coordinación de las actuaciones interministeriales, la modificación de disposiciones del Código Penal, el fortalecimiento del aparato jurídico-policial, y el lanzamiento de campañas para sensibilizar a la opinión pública. (COMITÉ CEDAW, 2002, p. 48).

A seção descritiva de cada um dos fluxos demonstrou que os movimentos sociais estavam organizados. No âmbito do fluxo político, os movimentos de mulheres estavam organizados na preparação para a participação na IV Conferência Mundial sobre as Mulheres, em Beijing. Algumas delas faziam parte das redes transnacionais, assim como estava estabelecido o intercâmbio com as instâncias internacionais.

Havia, ainda, o componente de busca pela participação internacional com a presença pessoal do presidente Fernando Henrique Cardoso e a assinatura dos tratados internacionais. O objetivo era demonstrar que o país estava de volta à democracia e ao multilateralismo por meio da convergência com os princípios do sistema internacional e adesão aos regimes internacionais, sob o viés de interesse econômico nacional

O objetivo não seria a adaptação passiva, mas, no limite do próprio poder, articulado com o interesse de outros estados e forças, o de redirecionar e reformar o ambiente, buscando a possibilidade de participação nos assuntos internacionais por meio da elaboração de regimes mais favoráveis aos interesses brasileiros. [...] Ao aderir, o Brasil estaria garantindo um marco legal internacional para a busca da concretização dos seus interesses nacionais. A reiteração de conceitos como o de *global trader*, a interpretação do Mercosul como plataforma de inserção competitiva no plano mundial, sendo prioritária, mas não excludente, a idéia (sic) da possibilidade de integração com outros países e regiões (cf. Brasil, MRE, 1993), representam o lado pragmático do paradigma renovado que permaneceria durante o governo FHC. [...] A opção de um *global trader* é pela liberalização comercial multilateral em que seus ganhos podem ser maximizados. (VIGEVANI; OLIVEIRA; CINTRA, 2003, p. 34).

Analisando o cenário político relacionado especificamente às pautas de gênero, apenas no último ano do mandato de FHC (2002) o governo federal criou uma Secretaria de Estado dos Direitos da Mulher (SEDIM) para concentrar as pautas de gênero, igualmente subordinada ao Ministério da Justiça como o CNDM, e expediu o pedido de prisão do agressor de Maria da Penha, única ação do governo em relação ao caso.

No Poder Legislativo, os poucos projetos de lei que tramitavam eram pontuais, em geral, voltados a alterações no Código Penal. Inexistia à época, no ordenamento jurídico, a figura da violência doméstica. Também não havia empreendedores políticos dentro do governo que se empenhassem na interlocução de maneira sistemática e propositiva com movimentos sociais e as organizações internacionais que participassem do regime de direitos humanos das mulheres. O papel de ativismo nas pautas de gênero estava basicamente reservado aos movimentos de mulheres, com algumas exceções de parlamentares da Bancada Feminina.

No segundo momento de comparação dos três fluxos, sobressaem-se duas principais diferenças: a existência do caso Maria da Penha da OEA e a configuração política e

a coesão entre os atores envolvidos nas políticas de gênero. O caso da CIDH tem o diferencial de ser um constrangimento para o país. As recomendações da Comissão não possuem caráter jurídico, no entanto, o peso político de receber um relatório de responsabilização de violações de direitos humanos abre espaço para pressões externas, modifica o balanço de forças internas, e o assunto objeto das recomendações tem a possibilidade de ser inserido na agenda do governo que, de outra forma, poderia não o fazer.

Partindo do conceito de conjuntura crítica, alguns autores fundamentam a argumentação com base na ideia de que o caso teria contribuído para o contexto que facilitou a elaboração da lei, sendo uma das causas que possibilitaram o debate sobre a necessidade de uma lei sobre violência contra a mulher (BERNARDES, 2014). O caso teria tido a força catalizadora para fomentar os avanços na proteção dos direitos humanos das mulheres por meio da reforma legal e de mudanças de políticas públicas (PIOVESAN; PIMENTEL, 2011).

Para que essa ideia seja validada, seria necessário identificar nos documentos gerados para a elaboração da Lei e nas discussões a respeito menções, citações ou afirmações que apontassem para isso. Dentre os mais significativos para a análise, está o texto do anteprojeto escrito pelo Consórcio de ONGs, ponto inicial do processo. Além do texto, as premissas sobre as quais se formou o Consórcio também devem ser analisadas.

Na justificativa de proposição do anteprojeto, as ONGs alegam a “pouca visibilidade que o problema possui no país” e a “resposta inadequada que o sistema jurídico vigente vem dando à questão”. O objetivo principal da lei seria, portanto, “responder à urgente necessidade de apresentar uma resposta a esse grave problema social” e a busca de “concordância com medidas expressas em convenções internacionais das quais o Brasil é signatário”. A defesa de uma lei específica teria como base o cenário brasileiro – descrito com dados coletados pela Fundação Perseu Abramo – e na recomendação expressa do Comitê da Convenção CEDAW sobre elaborar uma legislação sobre violência doméstica.

Dentre as convenções citadas estão a Convenção de Belém do Pará, a CEDAW, a Plataforma de Ação da IV Conferência Mundial sobre a Mulher e o trabalho de 2003 da Organização Pan-Americana de Saúde sobre os componentes para leis e políticas sobre violência de gênero. Nesse primeiro documento, não há menção ao caso ou à competência da Comissão para tratar das violações aos direitos humanos das mulheres.

Nas memórias sobre os motivadores da composição do Consórcio, criado um ano após a decisão da Comissão, Calazans e Cortes apontam a inação do Estado brasileiro diante de

um problema sistêmico, a insatisfação e inaplicabilidade da Lei 9.099 que passou a ser empregada aos casos de violência doméstica, a persistência de leis discriminatórias contra a mulher e propostas de leis que apenas modificavam pontualmente a situação de violência, mas que não tinham a amplitude de diminuir o problema (CALAZANS; CORTES, 2011).

No projeto elaborado pela organização CFEMEA para participar de um convênio com a SPM com a finalidade de subsidiar o trabalho do Consórcio, não se encontram menções ao caso na justificativa ou no objetivo do convênio. O que mais se acentua são os compromissos do país frente aos tratados internacionais assumidos, CEDAW e Convenção de Belém do Pará e alguns outros instrumentos previstos na estrutura da ONU. Como modelo, o Consórcio utilizava as sugestões constantes do relatório da Relatora Especial da ONU sobre Violência contra a Mulher, apresentado em 1995.

A primeira vez em que o caso é referido no processo dentro do governo é nas moções deliberadas durante a I Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres, em julho de 2004, quando as delegadas votaram exigindo do governo o cumprimento das medidas recomendadas pela Comissão. A segunda menção ao caso foi feita na Exposição de Motivos enviada à Câmara dos Deputados pela Secretaria ao dar seguimento à elaboração da Lei. No documento, dedicou-se um parágrafo para lembrar a responsabilização no caso como um dos compromissos assumidos pelo Estado brasileiro.

Durante a tramitação nas comissões da Câmara dos Deputados, especialmente na Comissão de Seguridade Social e Família (CSSF), na qual se organizaram audiências públicas nos estados, além de uma audiência pública com a ministra Nilcéa Freire e um seminário conjunto com as outras comissões responsáveis, poucos são os registros ao caso. Ao longo do processo nessa Casa, duas são as menções. Na abertura do seminário conjunto, o presidente da Câmara, Severino Cavalcanti, reiterou o ponto da Exposição de Motivos sobre o caso como um dos compromissos internacionais assumidos pelo país. Na segunda, o relatório da relatora da CSSF, Jandira Feghali, anexa ao seu parecer a Exposição de Motivos da SPM.

Não se verificam nos debates, nos relatórios das outras comissões e nos pareceres do Senado menções sobre o caso. O que muito se enfatiza por diferentes atores, no entanto, são as normas internacionais consolidadas e que deveriam ter efetivo cumprimento no país, e a participação do país em diversas organizações e espaços de promoção dos direitos das mulheres. Outro ponto é a discussão da inadequação da Lei 9.099 como ferramenta para tratar dos casos

de violência doméstica e as consequências que esse tratamento estava gerando no número de casos e na erradicação do problema.

Ao longo da pesquisa e da argumentação das principais participantes do processo de aprovação da Lei, percebeu-se que o caso foi pouco citado. Para o movimento de mulheres, alguns dos principais motivadores para o engajamento no processo político, além da motivação em diminuir e erradicar as mortes de mulheres, foram a reiterada falta de resposta do Estado aos casos de agressões, abusos e assassinatos de mulheres; a falta de uma resposta condizente com o que sugeriam os movimentos sociais e a comunidade de especialistas; e a crescente preocupação no cenário internacional da percepção da violência contra a mulher como violação de direitos humanos.

Diante da análise dos dados históricos, outro fluxo se sobressaiu na comparação entre os dois momentos abordados. O fluxo político foi o que apresentou as chaves explicativas mais assertivas. A reestruturação institucional executada a partir de 2003, por exemplo, reflete o comprometimento com a promoção e proteção dos direitos humanos das mulheres.

Ao conferir status de ministério à SPM, com a função de assessorar diretamente a Presidência da República nos assuntos relacionados a gênero, a nova estrutura propiciou a autonomia decisória e orçamento próprio para que a secretaria delineasse suas prioridades, respondendo diretamente para a Presidência da República, sem depender de intermediários, o que retirou o voluntarismo dado ao tema anteriormente. A transferência da competência das questões de gênero, ficando a responsabilidade da articulação sob uma só instância, conferiu poder de organização e incidência sobre outros atores, e o apontamento de ministras engajadas com a implementação de políticas de gênero contribuiu para elevar o status da temática dentro da agenda de governo.

A fala da então ministra da Secretaria de Políticas para as Mulheres, Nilcéa Freire, na audiência pública na Câmara dos Deputados, em 26 de abril de 2005, esclarece o consenso ao redor do qual os diversos atores do novo governo se conjugaram, em consonância tanto com os movimentos sociais aliados a organizações internacionais

Nosso interesse, como disse, é único: que haja, ao final do mandato do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva — conforme o compromisso de S.Exa., expresso no primeiro dia de governo, quando criou a Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres —, uma legislação que, sendo compreensiva e abrangente, consiga coibir a violência doméstica contra a mulher, o que nos envergonha. Infelizmente, no nosso País, só agora e neste Governo estamos enfrentando a situação com uma política nacional articulada, integrada entre os diferentes Ministérios. Estamos, por meio do Plano

Nacional de Políticas para as Mulheres, emanado da I Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres, podendo pactuar com Governos Estaduais e Municipais para constituir uma rede de prevenção e assistência às mulheres que vivem em situação de violência em nosso País.

Finalmente, quero dizer que o Estado brasileiro, e não o Governo, é signatário de diferentes instrumentos internacionais que dizem respeito à defesa e à efetivação dos direitos das mulheres. Alguns desses instrumentos internacionais constam da normativa jurídica nacional. Portanto, constituem parte do nosso ordenamento jurídico e têm de ser cumpridos. Disso fazem parte, sobretudo, as convenções, como a Convenção CEDAW e a Convenção de Belém do Pará.

Os aspectos delineados acima demonstram a inovação na constituição desse ministério, diferenciando-o das estruturas anteriormente constituídas para tratar as políticas de gênero, que resvalaram em um histórico de subordinação, sem o apoio de decisores políticos encarregados e falta de rubricas específicas nos planos anuais orçamentários

A institucionalização da presença feminina no aparelho de estado possui um efeito catalítico para o avanço da causa das mulheres no mundo democrático. [...] Uma ativa agência estatal de políticas para mulheres, capaz de criar redes extensas no interior da burocracia pública, de introduzir uma perspectiva de gênero às arenas decisórias estatais e cujo plano de ação incorpora demandas do movimento de mulheres é essencial à formulação, adoção e implementação de políticas públicas que efetivamente atenuem ou eliminem desigualdades de gênero. (BOHN, 2010, p. 83).

Em 1996, ao contrário, a pauta de gênero não era prioridade do alto escalão do governo. Pode-se trazer à análise a postura do governo brasileiro no início do processo do caso Maria da Penha para ilustrar esse ponto. De 1998, ano de entrada do caso na Comissão, a 2001, ano no qual houve a publicação do relatório de mérito reconhecendo o Estado brasileiro como responsável pelas violações, não houve nenhuma manifestação do país.

Outro aspecto que se difere do momento de análise de 1996 é a conjuntura política doméstica e externa descrita na seção sobre o fluxo da Política. Um novo governo com novas prioridades em termos de políticas nacionais e planos de ação para a inserção internacional via agenda social, uma estrutura estabelecida institucionalmente para elaborar políticas de gênero, maior abertura à participação social e um cenário macroeconômico estável. Regionalmente, a convergência de governos que compartilhavam os mesmos princípios, ao mesmo tempo em que os países latino-americanos também estavam engajados no processo de aprovar as suas leis em consonância com a Convenção de Belém do Pará.

As pautas prioritárias do governo à época de 1996, em termos de políticas públicas e política externa, estavam direcionadas à economia, retomada do crescimento, estabilidade financeira e cambial. O componente social não tinha primazia nas agendas nacionais e

internacionais, não se configurando como parte do plano de ação do governo para dialogar com outros atores.

Em contraposição, o que se verifica no segundo momento da comparação, os anos de 2003 a 2006, é uma configuração política doméstica e regional diferenciada, mais favorável às pautas sociais e, por consequência, de gênero. Em 2003, além do aspecto eleitoral também presente em 1995, o país apresenta, pela primeira vez, uma atenção conjugada do aspecto econômico com o social, sendo este uma pauta prioritária e estratégia de governo nos seus objetivos políticos.

Desde o período de candidatura, o novo governo, na introdução de seu programa⁴⁶, preconizava a inclusão social como um dos pontos nevrálgicos aliado ao crescimento econômico, tendo como premissa a participação da sociedade no Estado para alcançar resultados em termos de desenvolvimento (entendido em seu viés econômico e social)

1. Para mudar o rumo do Brasil será preciso um esforço conjunto e articulado da sociedade e do Estado. Esse é o único caminho para pôr em prática as medidas voltadas ao crescimento econômico, que é fundamental para reduzir as enormes desigualdades existentes em nosso País. **A implantação de um modelo de desenvolvimento alternativo, que tem o social por eixo**, só poderá ter êxito se acompanhada da democratização do Estado e das relações sociais, da diminuição da dependência externa [...]. (grifo nosso).

Analisando-se a interrelação do fluxo político nacional com o fluxo político externo, dois aspectos somaram-se aos fatores explicativos relacionados à gestão do governo recém-empossado. Um primeiro ponto de destaque é a estratégia recorrida pela nova gestão para se inserir no cenário internacional por meio da promoção de políticas sociais. Nesse sentido, o objetivo da presidência era instrumentalizar os processos de difusão internacional de políticas sociais no qual o país estava envolvido com a finalidade de concretizar sua inserção internacional, segundo Faria (2016, p. 317).

Por essa razão, o alinhamento entre crescimento econômico e desenvolvimento social era constantemente enfatizado nos discursos do presidente e de seus ministros (em especial, o Ministro das Relações Exteriores), nas iniciativas bilaterais e multilaterais das quais o país fez parte, no posicionamento em fóruns e eventos internacionais e nas causas que apoiava. A centralidade das políticas sociais foi uma prioridade institucionalmente estabelecida.

⁴⁶ Programa de governo: <https://www1.folha.uol.com.br/folha/especial/2002/eleicoes/candidatos-lula-programa.shtml>. Acesso em 10 out. 2019.

Fossem expressas por meio das políticas públicas, fossem por meio da política externa mais assertiva, as questões sociais seriam, nesse sentido, as duas faces da mesma moeda (LIMA; HIRST, 2006, p. 21)

No discurso das autoridades brasileiras do período, mencionava-se, frequentemente, o caráter “humanista” ou “solidário” da atuação internacional do país (FARIA; PARADIS, 2013). (FARIA, 2016, p. 326).

“Mas Lula pôde contar com mais do que um discurso moral, o seu carisma pessoal e sua própria história de vida para sustentar a sua “cruzada”. Ele também apresentaria, de maneira recorrente, como uma espécie de boa prática a ser emulada, as políticas sociais criadas ou aprimoradas durante o seu governo”. (FARIA, 2016, p. 329).

Essa postura repercute tanto nas políticas que difundia a partir de sua experiência, divulgando o país como exemplo e defensor de políticas sociais, quanto na adoção das normas acordadas internacionalmente. O objetivo era pautar a agenda internacional, buscando o reconhecimento como líder regional e autoridade para participar das organizações internacionais como um ator propositivo, capaz de ocupar posições de destaque no sistema internacional (LIMA; HIRST, 2006, p. 21). Além disso, Faria (2016) argumenta no sentido de que a estratégia da difusão e defesa das políticas sociais também se configurou como expediente para superar dificuldades e limitações enfrentadas pelo Brasil em termos econômicos e eleitorais (p. 318).

Tendo essa conjuntura como pano de fundo, é possível fazer a leitura do processo de elaboração da Lei Maria da Penha sob a perspectiva da intencionalidade e da busca ativa do governo brasileiro em aderir e dar cumprimento às normas e políticas internacionais. Isso permite o entendimento do governo não como um ator passivo que reage às pressões dos organismos internacionais e das redes de ativismo e dos movimentos sociais, mas um agente que deliberadamente opta por responder às demandas internacionais, conferindo unicidade à promoção das políticas sociais em âmbito interno e externo, pois ambas as instâncias constituem parte de seu plano de ação.

Fenômeno análogo ocorre na área de direitos humanos. O país procurou se apresentar como um cumpridor das regras e normas internacionais para se posicionar como um ator ativo e idôneo com fins de participar do sistema internacional e indo além, ao pautar as agendas, adquirir papel de liderança e concorrer a postos em organizações internacionais (comissionados na Corte e Comissão da OEA, Conselho de Direitos Humanos da ONU, órgãos diversos da ONU, como a FAO).

Aliado a esse aspecto, é possível acrescentar a conjuntura regional ao contexto de base que enquadrou o processo de elaboração da Lei Maria da Penha, qual seja, um movimento regional no sentido de governos do espectro político à esquerda assumindo a presidência de diversos países da América do Sul a partir do começo do século XXI, o que se convencionou na literatura como “onda rosa” (FARIA, 2016, p. 315).

Além da reação às políticas neoliberais das duas décadas anteriores, os países que estiveram inseridos nesse fenômeno também apresentavam como traços caracterizadores a inclusão das agendas sociais em suas plataformas políticas, a busca de estabilidade macroeconômica e a valorização do salário mínimo (MENDONÇA JUNIOR, 2014).

Há uma convergência entre as políticas públicas adotadas por esse conjunto de países sul-americanos, denominado pelo Centro de Pesquisas do *Inter-American Dialogue* como Consenso de Brasília. Dessa forma, haveria a difusão de princípios, valores e políticas entre os países da América do Sul que os levariam a conferir centralidade a esse conjunto de medidas que alterou o foco do crescimento econômico para o desenvolvimento mais amplo, permitindo a inserção das pautas sociais à agenda governamental.

Partindo da leitura desse cenário, pode-se entender o processo da elaboração das políticas de enfrentamento da violência contra a mulher dentro da perspectiva de uma difusão não apenas das normas referentes aos direitos humanos das mulheres, mas também de valores voltados ao fomento de políticas sociais como projeto político, representando também o presidente e sua equipe próxima uma espécie de empreendedor internacional de políticas (FARIA, 2016, p. 332).

Nesse sentido, a proximidade geográfica e cultural e a participação conjunta em redes e organizações internacionais são condições que propiciaram a circulação das normas internacionais ao país, na medida em que os empreendedores políticos utilizaram mecanismos de aprendizado para avaliar a viabilidade de aplicação das políticas internacionais em seu próprio território e seus custos em termos eleitorais.

Os mecanismos de emulação também explicam a difusão e adoção das políticas de gênero, uma vez que o país procurou se alinhar ao que a comunidade internacional construiu coletivamente como comportamento adequado, buscando legitimidade junto a seus pares e maior reconhecimento perante as organizações internacionais.

A hipótese inicial de que o caso na CIDH foi a conjuntura crítica que contribuiu para a inserção do tema na agenda e demandou a decisão governamental de aprovar uma lei de

enfrentamento à violência contra a mulher não pôde ser totalmente confirmada. O processo se mostrou mais complexo e multidirecional do que a existência do caso como gerador da conjuntura crítica. A argumentação no sentido de classificar o caso da Comissão Interamericana como conjuntura crítica encobriu uma miríade de outros fatores que se interligaram para que uma política da magnitude, inovação e multidisciplinariedade da Lei Maria da Penha fosse pautada na agenda do governo.

A criação do símbolo identificando a lei a uma figura e transformando os dados em uma realidade palpável contribuiu para que a Lei fosse conhecida pela maioria dos brasileiros posteriormente. O discurso da aprovação da Lei como resposta às recomendações da Comissão foi circulado pelo governo e reiterado nos relatórios enviados à Comissão como parte do cumprimento das recomendações do caso.

Severi (2017, p. 89 – 90) contesta a narrativa criada ao redor da pressão da CIDH como impulsionador da aprovação da Lei, uma vez que “Em geral, ela não conta com um repertório mínimo de referências teóricas que aborde o direito em perspectiva de gênero ou que possa disponibilizar outras possibilidades de leitura da lei”. Uma das leituras obscurecidas por esse discurso oficial é o ativismo, principalmente, das redes transnacionais, dos movimentos de mulheres e de empreendedores políticos que recorreram a diversas instâncias para pautar a agenda sobre a violência contra a mulher.

Dessa forma, a autora argumenta que a Lei 11.340 é

[...] resultado de uma litigância estratégica feminista, ou de *advocacy* de movimentos de mulheres brasileiros e latino-americanos, voltada para a institucionalização do papel do Estado brasileiro no enfrentamento da violência contra a mulher e no reconhecimento dos seus direitos humanos, sobretudo, o direito a uma vida livre de violência. (SEVERI, 2017, p. 91).

A lógica do caso da CIDH se explicaria, portanto, por sua utilização como uma ferramenta estratégica de ativismo para pressionar, conscientizar e mobilizar os agentes decisórios e a sociedade. Para Pimentel⁴⁷, os movimentos de mulheres souberam aliar a necessidade de modificar as leis, mas também as mentalidades, por meio de grupos de atendimento e de formadoras de opinião. O processo de produção da lei se constituiu como uma

⁴⁷ Entrevista à Revista Fapesp, Edição 281, julho 2019: <https://revistapesquisa.fapesp.br/2019/07/10/silvia-pimentel-o-direito-das-mulheres/>. Acesso em 24 out. 2019.

construção coletiva em que diversos interesses se interligaram, estabelecendo-se um diálogo articulado e constitutivo entre sociedade civil, governo e órgãos internacionais.

Dessa forma, o caso viria a se acrescentar a uma série de recomendações e documentos mais gerais sobre o fenômeno da violência contra a mulher que também circulou à época com recomendações ao Estado brasileiro

Leis que a senhora citou como avanços são reflexo direto de movimentos ou normas internacionais?

Seria uma maravilha que à medida que houvesse normas internacionais déssemos uma resposta de imediato. As leis internacionais e os esforços feitos internamente nos países a respeito de determinado tema se complementam, e vão contribuindo para mudanças, o que leva tempo. E internamente, no Brasil, é preciso dizer, existe um movimento de mulheres sempre muito atuante. Na linha do que me pergunta pode-se citar a Lei Maria da Penha. Podemos destacar a decisão da Comissão Interamericana de Direitos Humanos da OEA no caso da Maria da Penha e, coincidentemente na época, houve uma recomendação do Comitê Cedaw, que não é geral, mas uma recomendação final ao Brasil, de 2003⁴⁸.

Tanto a decisão da Corte relativa ao caso Maria da Penha, em 2001, quanto as recomendações feitas pelo Comitê CEDAW, em 2003, foram alavancas que impulsionaram definitivamente a elaboração e aprovação da Lei Maria da Penha. (Silvia Pimentel, Compromisso e Atitude, 09 de agosto de 2013)⁴⁹.

Esse seria um dos exemplos de novas ferramentas agregadas ao repertório de ação de redes e movimentos de mulheres que também passaram a participar dos processos de internacionalização, agregando às estratégias de informação, simbólica, de influência e de observância descritas por Keck e Sikkink (1998)⁵⁰ tudo o que pudesse ser utilizado para pautar o debate e, em última instância, a agenda decisória.

Com a análise dos dois momentos comparativos pela lente das condições descritas por Weldon e Htun (2013) no início desta seção, a utilização da teoria de difusão das normas de combate à violência contra a mulher contribuiu para identificaras condicionantes

⁴⁸ Silvia Pimentel fala das lutas para vencer os preconceitos e discriminações contra a mulher, OAB SP, 19 de outubro de 2017: <http://www.oabsp.org.br/noticias/2017/10/silvia-pimentel-fala-das-lutas-para-vencer-os-preconceitos-e-discriminacoes-contra-a-mulher-2>. Acesso em 23 out. 2019.

⁴⁹ O protagonismo dos operadores do Direito na efetivação da Lei Maria da Penha, por Silvia Pimentel, Compromisso e Atitude, 09 de agosto de 2013: <http://www.compromissoeatitude.org.br/o-protagonismo-dos-operadores-do-direito-na-efetivacao-da-lei-maria-da-penha-por-silvia-pimentel/>. Acesso em 24 out. 2019.

⁵⁰ As autoras constataram que as redes transnacionais de ativismo se utilizam dos quatro tipos de estratégias descritos para mudar a relação de forças com o Estado e impulsionar a mudança política no sentido desejado: estratégia de informação (manter a coesão da rede, tornar-se fonte legítima de informação e traduzir as normas internacionais para o contexto nacional); estratégia simbólica (gerar símbolos para transformar fatos em histórias vivas); de influência (expor o Estado à comunidade internacional); e de observância (convencer o Estado a cumprir os compromissos assumidos internacionalmente).

consideradas necessárias à adoção dessas normas e a maneira pela qual ela ocorre, porém, não foi suficiente para explicar a elaboração da Lei Maria da Penha. Assim, a incorporação de elementos dos fluxos para descrever os processos internos de formulação de políticas públicas se mostrou conveniente no intuito de complementar o contexto em torno do caso. Fatores ligados ao fluxo da Política, especificamente, exerceram o papel da conjuntura crítica na presença das condicionantes esperadas.

Em ambos os períodos, as três condicionantes elencadas pelas autoras estavam presentes. Com relação à existência de movimentos de ativismo autônomos, em 1996, os movimentos de mulheres estavam organizados em torno da Articulação de Mulheres Brasileiras (AMB), criada para incluir o movimento de mulheres na preparação para a Conferência Mundial sobre a Mulher em Beijing, tendo participado tanto da conferência oficial quanto na conferência da sociedade civil em conjunto com redes feministas da América Latina⁵¹. Após a Conferência, as atividades foram mantidas com o objetivo de implementar os compromissos assumidos nas plataformas de ação. Por sua vez, em 2006, a articulação com sociedade civil, Poder Executivo e Legislativo para a aprovação da Lei foi realizada em torno do Consórcio de ONGs.

Quanto aos instrumentos internacionais, em 1996, o país havia retirado as reservas à Convenção CEDAW e recentemente assinara a Convenção de Belém do Pará. Em 2006, a relação de instrumentos internacionais ratificados no tema pelo país se manteve, assim como o rol de organizações internacionais das quais o país participava nas questões de direitos humanos. Mesmo com prioridades distintas em cada um dos momentos, ambas as presidências consideradas nesta pesquisa buscaram participar ativamente da comunidade global e regional, o que ensejou por parte de ambas a conformação com os padrões consensuados internacionalmente.

Quanto à existência de agências estatais de gênero como fator explicativo, a comparação entre 1996 e 2006 contribuiu para apontar o aspecto político como decisivo no caso. Apesar da existência da CNDM como centralizadora das pautas de gênero no primeiro momento, foi a partir de 2003 com a criação de uma secretaria autônoma que as empreendedoras de política assumiram cargos no alto escalão do Poder Executivo, exercendo influência no processo de mudança política, algo possível após a posse do novo governo. Por

⁵¹ Histórico da AMB disponível em:

https://www.cfemea.org.br/plataforma25anos/_anos/1994.php?iframe=amb_1994. Acesso em: 29 dez. 2019.

si, tal agência não seria suficiente para alcançar esse resultado. Seu impacto foi consequência da presença dos movimentos e de empreendedores que a utilizaram para adotar políticas contra a violência (WELDON; HTUN, 2013, p. 240).

Mesmo na impossibilidade de apontar o caso da CIDH como conjuntura crítica conforme formulado inicialmente, resta patente a difusão das políticas de combate à violência contra a mulher do contexto internacional e regional ao nacional, complementando a elaboração das políticas públicas com novos elementos trazidos pelas redes de ativismo e organizações internacionais.

Apesar de estar presente em ambos os momentos, outro ponto que se sobressaiu na aplicação dos conceitos no estudo do caso como necessário às mudanças políticas mais progressistas na área social é a atuação das redes de ativismo, especificamente os movimentos de mulheres, nos processos de difusão e orquestração dos fluxos. De 1985 a 2006, foi possível apontar a presença dos movimentos de mulheres na formulação das principais políticas de combate à violência contra a mulher. O ativismo dos movimentos contribuiu ainda para retirar a aplicação da Lei 9.099/95 aos casos domésticos, um dos maiores problemas apontado pelos documentos internacionais.

Evidenciou-se também a participação ativa do Estado na negociação e adoção das normas internacionais, afastando-se do papel passivo como receptor de demandas e alvo da pressão das organizações e das redes.

No contexto cada vez mais ágil de responder às demandas e na dúvida quanto às possibilidades de soluções e suas possíveis consequências, o Estado toma a decisão de recorrer ao exemplo de outras jurisdições (estados da Federação, outros países ou organizações) para suas incertezas, não apenas responde às pressões das redes e das organizações internacionais.

Para melhor representar as conexões dos mecanismos de difusão colocados em prática em cada um dos fluxos pelos respectivos atores, o quadro abaixo sintetiza os principais dados encontrados ao longo da análise do processo de aprovação da Lei 11.340.

Quadro 2: Modelo de múltiplos fluxos à luz da difusão de políticas no processo de elaboração da Lei Maria da Penha

	<i>Elemento Nacional</i>	<i>Elemento Internacional</i>	<i>Atores</i>	<i>Mecanismos de Difusão (Internacional → Nacional)</i>
<i>Fluxo do Problema</i>	Falta de visibilidade do fenômeno da violência contra a mulher	Violência contra a mulher como violação de direitos humanos	Redes transnacionais de ativismo	Aprendizado
	Ineficácia da Lei 9.099/1995	Casos individuais (CIDH e Protocolo Facultativo à CEDAW)	Bancada Feminina Comitê CEDAW	
	Escassez de dados para mapear a violência		CIDH-OEA	
<i>Fluxo das soluções</i>	Anteprojetos do movimento de mulheres	Conferências	Redes transnacionais de ativismo	Aprendizado
		Relatórios		
	Experiência com atendimentos	Recomendações		
		Legislações dos países latino-americanos		
<i>Fluxo da Política</i>	Reestruturação institucional	Contexto político latino-americano	Presidente da República	Emulação
	Criação da SPM	Organização multilateral	Ministras da SPM (Emília Fernandes e Nilcéa Freire)	
	Clima nacional favorável a temas sociais		Rede transnacional de ativismo	

<i>Janela de Oportunidade</i>	Organização de grupos de pressão		
	Bancada Feminina		
	Eleição de um novo governo → criação da SPM	“Onda rosa” latino-americana	Presidente da República
	Busca de inserção internacional por meio de políticas sociais		Redes transnacionais de ativismo
	Formação do Consórcio de ONGs Feministas		Empreendedoras políticas (ministras e parlamentares da Bancada Feminina)

Fonte: Elaboração própria com base no rastreamento do processo da elaboração da Lei Maria da Penha.

6 CONCLUSÃO

O processo de criação de normas se torna mais complexo, mais contestado e mais difícil mesmo para o controle de Estados poderosos. Além disso, os atores não estatais, bem como as coalizões transnacionais e transgovernamentais, desempenharam um papel considerável nessa expansão normativa das instituições regionais. Consequentemente, embora os Estados continuem sendo atores decisivos nos processos de institucionalização regional, o crescente pluralismo político que caracteriza essas instituições fortaleceu a importância normativa das normas regionais de direitos humanos e democracia.⁵² (ENGSTROM; HURRELL, 2010, p. 32, tradução nossa).

Diante dos elementos descritos e aplicados ao caso específico, foi possível apreender a complementariedade de aspectos internacionais e domésticos na determinação da agenda do governo. Fatores de esfera nacional ou internacional tomados isoladamente não conseguiram explicar o resultado.

⁵² Do original: The process of norm creation becomes more complex, more contested, and harder even for powerful states to control. Moreover, non-state actors as well as transnational and transgovernmental coalitions have played a considerable role in this normative expansion of regional institutions. Consequently, although states remain decisive actors in processes of regional institutionalization, the growing political pluralism that characterise these institutions has strengthened the normative salience of regional human rights and democracy norms.

As influências do plano internacional colaboraram para a definição da violência contra a mulher como uma questão de direitos humanos e, derivando dessa interpretação, quais os atores deveriam estar envolvidos, as soluções possíveis para tratar do problema e os meios de socializar os atores nos princípios e dinâmicas que envolvem o regime de direitos humanos das mulheres. Os instrumentos internacionais foram utilizados como ferramentas para legitimar não apenas o tema a ser transformado em política, como também os atores que advogavam por esse tema.

Além disso, os espaços internacionais possibilitaram um lócus de interlocução e organizações das redes, dos movimentos e Estados, possibilitando aos atores interessados o consenso ao redor de normas e princípios coletivamente pactuados, intercâmbio de ideias, aprendizado de novas experiências e novas formas de atuação, recombinação de forças políticas, novas estratégias, fortalecimento do ativismo e abertura de novos fluxos de informação. “O Direito internacional contribui para a amplificação da consciência do problema; e a convergência em um ponto específico”, conforme pontua o relatório final da Consulta Interamericana de 1990 da CIM.

Dos espaços internacionais do regime de direitos humanos das mulheres, as redes transnacionais e as organizações internacionais foram os atores por meio dos quais as normas e princípios foram transmitidos às instituições nacionais. Por sua vez, o Estado, com interesses próprios, incorporou em seu próprio discurso a lógica do sistema internacional com as intenções expostas na seção anterior (política social como estratégia de inserção internacional e a busca de legitimidade por meio da adequação aos padrões estabelecidos como ideais pela comunidade internacional).

Dessa forma, apesar de a hipótese inicial de apontar a responsabilização do Brasil no caso Maria da Penha perante a Comissão Interamericana como a conjuntura crítica à elaboração da Lei não ter sido confirmada, outros fatores de ordem transnacional e nacional se sobressaíram para que se chegasse à Lei, principalmente, a atuação das redes de ativismo e as estratégias por parte de integrantes do governo em inserir o país no sistema internacional e se posicionar de maneira diferenciada. Assim, outras foram as lógicas colocadas em ação para inserir o arcabouço internacional na esfera doméstica e promover as políticas de gênero

Tanto o modelo de Kingdon mais focado nas circunstâncias políticas internas quanto a teoria prevista pela literatura de difusão de políticas defendem que não há fatores

explicativos únicos. O que leva à difusão ou à inclusão de um tema na agenda e à mudança política é o conjunto de condicionantes e a relação que se estabelecem entre elas.

Existem muito poucas explicações que levam apenas um fator em conta para justificar a inserção de um assunto na agenda de forma prioritária. Geralmente, a elevação de um item é devido ao efeito conjunto de vários fatores que se reúnem em um determinado momento, e não ao efeito de um ou outro deles individualmente. Quando perguntei aos entrevistados por que um determinado assunto entrava em voga, eles geralmente respondiam em termos de interações entre elementos em vez de discutir um único fator [...]. Foram seus efeitos conjuntos que foram tão poderosos. (Várias coisas se juntaram ao mesmo tempo; havia uma confluência de fluxos; era uma combinação de coisas; um conjunto de fatores se juntavam ao cenário). Geralmente, nenhum fator domina ou precede os outros. Cada um tem sua própria vida e sua própria dinâmica. A combinação desses fluxos, bem como seu desenvolvimento separado, é a chave para entender a mudança na agenda.⁵³ (KINGDON, 1995, p. 179, tradução nossa).

A contribuição buscada e demonstrada ao longo do estudo foi considerar pontos pouco explorados conjuntamente das duas vertentes teóricas utilizadas, como articulação de coalizões domésticas e transnacionais, surgimento de arenas transnacionais como espaços de construção de novas ideias e formulação política, bem como a busca de um novo posicionamento por parte do Estado diante das demandas cada vez mais complexas para enfrentar os problemas sociais. Nesse sentido, a escolha pela aplicação do modelo de múltiplos fluxos à difusão das normas sobre violência contra a mulher aporta novas perspectivas para compreender a conexão das normas internacionais e das políticas nacionais e como as primeiras influenciam as segundas.

Além disso, este estudo se inseriu nos esforços de expandir as explicações sobre formulação de políticas públicas para além da explicação baseada em balanço de forças, poder e hierarquia, pois esta não é capaz de abranger o contexto e os motivadores que são frutos de novas lógicas

“A política tem a sua fonte não apenas no poder, mas também na incerteza – homens se perguntando coletivamente sobre o que deve ser feito. [...] Os governos não apenas exercem o “poder” [...] eles também quebram a cabeça. O processo de produção de

⁵³ Do original: There are very few single-factor explanations for high placement on the agenda. Generally, the rise of an item is due to the joint effect of several factors coming together at a given point in time, not to the effect of one or another of them singly. When I asked respondents why a given subject got hot, they usually replied in terms of interactions among elements, rather than discussing a single factor [...]. It was their *joint* effects that were so powerful. (Several things came together at the same time; There was a confluence of streams; It was a combination of things; A cluster of factors got blended into the mix). Generally, no one factor dominates or precedes the others. Each has its own life and its own dynamics. The combination of these streams, as well as their separate development, is the key to understanding agenda change.

políticas públicas é uma forma de perplexidade coletiva em benefício da sociedade; ele requer tanto decisão quanto conhecimento. [...] Muito da interação política constituiu um processo de aprendizagem social expresso através das políticas”. (HECLO, 1974, pp. 305 – 306 *apud* FARIA, 2016, p. 324).

Buscou-se ainda explicitar as conjunturas nas quais acontece a difusão em um caso concreto, verificando o conteúdo, as dinâmicas e as causas mobilizadoras da adoção das normas internacionais. Em ambos os casos, o objetivo foi olhar além das respostas dadas frequentemente ao porquê o Brasil aprovou uma lei integral de enfrentamento da violência contra a mulher. Nas palavras de Rose (1993 *apud* OLIVEIRA; PAL, 2018, p. 217), “hoje, a interdependência, não o isolamento, caracteriza cada jurisdição de governo”.

Para pesquisas futuras, pode-se partir da argumentação produzida neste artigo para pensar a possibilidade de formulação de políticas públicas globais de gênero, entendidas por Stone e Ladi (2015, p. 840, tradução nossa) como “um conjunto de processos sobrepostos e desarticulados de deliberação e cooperação pública-privada entre organizações estatais e internacionais com atores não estatais para o estabelecimento de normas comuns e agendas políticas”.

Se aspectos de ordem interna ainda são relevantes na elaboração das políticas conforme visto ao longo deste estudo, a determinação do grau de adoção da mesma política emanada de um centro produtor de normas diante das especificidades de cada país, bem como a evolução das relações entre as dinâmicas domésticas e transnacionais – se conflitantes ou de adaptação mútua –, são motivadores para explorar mais profundamente esses temas.

7 REFERÊNCIAS

BANDEIRA, Lourdes. Brasil: Fortalecimento da Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres para avançar na transversalização da perspectiva de gênero nas políticas públicas. In: MELO, Hildete Pereira de; BANDEIRA, Lourdes. **A pobreza e as políticas de gênero no Brasil**. Santiago: CEPAL, Unidade Mulher e Desenvolvimento, Série Mulher e Desenvolvimento, n. 66, pp. 43 – 78, 2005.

BARSTED, Leila Linhares. A violência contra as mulheres no Brasil e a Convenção de Belém do Pará dez anos depois. In: UNIFEM; FUNDAÇÃO FORD; CEPIA. **O progresso das mulheres no Brasil**. Brasília, pp. 246 – 289, 2006.

_____. Lei Maria da Penha: Uma experiência bem-sucedida de *advocacy* feminista. In: CAMPOS, Carmen Hein (org.). **Lei Maria da Penha comentada em uma perspectiva jurídico-feminista**. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, pp. 13 – 37, 2011.

BÉLAND, Daniel. Ideas, institutions, and policy change. **Journal of European Public Policy**, vol. 16, n. 5, pp. 701 – 718, 2009.

BERNARDES, Marcia Nina. Aspectos transnacionais da luta contra a violência doméstica e familiar no Brasil. **Direito, Estado e Sociedade**, n. 45, pp. 119 – 144, jul./dez. 2014.

BIANCARELLI, André. A era Lula e sua questão econômica principal: Crescimento, mercado interno e distribuição de renda. **Revista do Instituto de Estudos Brasileiros**, São Paulo, n. 58, pp. 263 – 288, 2014.

BOHN, Simone. Feminismo estatal sob a presidência Lula: O caso da Secretaria de Políticas para as Mulheres. **Revista Debates**, Porto Alegre, v. 4, n. 2, pp. 81 – 106, 2010. (Dossiê Os anos Lula).

BRASIL. Presidência da República. Discurso do Presidente da República. Brasília, DF, 2003. Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/luiz->

[inacio-lula-da-silva/discursos/discursos-de-posse/discurso-de-posse-1o-mandato](#). Acesso em 28 out. 2019.

BRASIL. Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres. **Anais da I Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres**. Brasília, DF, 2004.

CALAZANS, Myllena; CORTES, Iáris. O processo de criação, aprovação e implementação da Lei Maria da Penha. In: CAMPOS, Carmen Hein (org.). **Lei Maria da Penha comentada em uma perspectiva jurídico-feminista**. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, pp. 39 – 63, 2011.

CAMPOS, Carmen Hein. Lei Maria da Penha: Fundamentos e perspectivas. In: MACHADO, Isadora Vier (org.). **Uma década de Lei Maria da Penha: Percursos, práticas e desafios**. Curitiba: Editora CRV, pp. 17 – 38, 2017.

CAPELLA, Ana Cláudia Niedhardt. Perspectivas teóricas sobre o processo de formulação de políticas públicas. **Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais**, São Paulo: ANPOCS, n. 61, pp. 25 – 52, 1º semestre de 2006.

CODATO, Adriano Nervo. Uma história política da transição brasileira: Da ditadura militar à democracia. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, n. 25, pp. 83 – 106, 2005.

COLLIER, David. Understanding process tracing. **PS: Political Science and Politics**, v. 44, n. 4, p.823 – 830, 2011.

COMITÊ CEDAW (Comitê para a Eliminação da Discriminação Contra a Mulher). Exame dos informes apresentados pelos Estados partes em conformidade com o Artigo 18 da Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher. Informes periódicos inicial, segundo, terceiro, quarto e quinto dos Estados parte. 2002. Disponível em: https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CEDA W%2fC%2fBRA%2f1-5&Lang=en. Acesso em: 28 out. 2019.

CUNHA, Eleonora; ARAÚJO, Carmem. ***Process tracing nas Ciências Sociais***: Fundamentos e aplicabilidade. Brasília: ENAP, 2018.

DOBBIN, Frank; SIMMONS, Beth; GARRETT, Geoffrey. The global diffusion of public policies: Social construction, coercion, competition, or learning? **Annual Review of Sociology**, vol. 33, pp. 449 – 472, 2007.

ENGSTROM, Par; HURRELL, Andrew. Why the human rights regime in the Americas matters. In: SERRANO, Mónica; POPOVSKI, Vesselin (eds.). **Human rights regimes in the Americas**. New York: United Nations University Press, pp. 29 – 55, 2010.

ENGSTROM, Par. Reconceitualizando o impacto do sistema interamericano de direitos humanos. **Revista Direito e Práxis**, Rio de Janeiro, vol. 2, n. 8, pp. 1250 – 1285, 2017.

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de Faria. A difusão de políticas sociais como estratégia de inserção internacional: Brasil e Venezuela comparados. In: FARIA, Carlos Aurélio Pimenta; COELHO, Denilson Bandeira; SILVA, Sidney Jard. **Difusão de políticas públicas**. São Bernardo do Campo, EdUFABC, pp. 315 – 360, 2016.

_____. **Políticas públicas e relações internacionais**. Brasília: ENAP, Coleção Governo e Políticas Públicas, 2018.

GILARDI, Fabrizio. Transnational diffusion: Norms, ideas, and policies. In: CARLSNAES, Walter; RISSE, Thomas; SIMMONS, Beth (eds.). **Handbook of international relations**. Thousand Oaks, SAGE Publications, pp. 453 – 477, 2012.

HADDAD, Tathiana Machado Araújo. **Diplomacia pública**: A política externa brasileira e as ONGs na Conferência de Beijing (1995). 2007. 153 p. Dissertação (Mestrado) – Curso de Relações Internacionais, PUC-Rio, Rio de Janeiro, 2007.

HTUN, Mala; WELDON, S. Laurel. The civic origins of progressive policy change: Combating violence against women in global perspective, 1975 – 2005. **American Political Science Review**, vol. 106, n. 3, pp. 548 – 569, 2012.

KECK, Margaret; SIKKINK, Kathryn. **Activists beyond borders**: Advocacy networks in International politics. Ithaca, New York: Cornell University Press, 1998.

KINGDON, John. **Agendas, alternatives, and public policies**. New York: Harper Collins College, 1995.

_____. Juntando as coisas. In: SARAIVA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete (org.). **Políticas públicas**. Brasília: ENAP, pp. 225 – 245, 2006. (Coletânea – Volume 1).

LIMA, Maria Regina Soares; HIRST, Mônica. Brazil as an intermediate state and regional power: Action, choice, and responsibilities. **International Affairs**, v. 82, n. 1, pp. 21 – 40, 2006.

LOPREITE, Debora. Travelling ideas and domestic policy change: The transnational politics of reproductive rights/health in Argentina. **Global Social Policy**, vol. 12, n. 2, pp. 109 – 128, 2012.

MENDONÇA JUNIOR, Wilson. O regionalismo pós-liberal na América do Sul. **Conjuntura Internacional**, Belo Horizonte, v. 11, n. 1, pp. 18 – 24, 2014.

OLIVEIRA, Osmany Porto; PAL, Leslie. Novas fronteiras e direções na pesquisa sobre transferência, difusão e circulação de políticas públicas: Agentes, espaços, resistência e traduções. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, vol. 52, n. 2, pp. 199 – 220, 2018.

PICELLI, Isabelle A. Lopes. **A emergência das minorias étnicas no Brasil**: Agendamento das políticas públicas para comunidades quilombolas. 2014. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Instituto de Ciência Política, Universidade de Brasília, Brasília, 2014.

PIOVESAN, Flávia; PIMENTEL, Silvia. A Lei Maria da Penha na perspectiva da responsabilidade internacional do Brasil. In: CAMPOS, Carmen Hein (org.). **Lei Maria da Penha comentada em uma perspectiva jurídico-feminista**. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, pp. 101 – 118, 2011.

SANTOS, Cecília Macdowell; IZUMINO, Wânia Pasinato. Violência contra as mulheres e violência de gênero: Notas sobre estudos feministas no Brasil. **Estudios Interdisciplinarios de América Latina y el Caribe**, v. 16, n. 1, pp. 147 – 164, 2005.

SANTOS, Cecília Macdowell. Da delegacia da mulher à Lei Maria da Penha: Absorção/tradução de demandas feministas pelo Estado. **Revista Crítica de Ciências Sociais**, 89, pp. 153 – 170, 2010.

SEVERI, Fabiana Cristina. **Enfrentamento à violência contra as mulheres e à domesticação da Lei Maria da Penha**: Elementos do projeto jurídico feminista no Brasil. 2017. 240 p. Tese (Livre-docência) – Faculdade de Direito de Ribeirão Preto, Universidade de São Paulo, Ribeirão Preto, 2017.

SILVA, Evelise Zampier da; KAUCHAKJE, Samira. Entre teorias e modelos de análise: Uma proposta metodológica de pesquisa sobre transferência e difusão de políticas. In: **IV Workshop de Pesquisa em Relações Internacionais**. Curitiba: Anais do IV Workshop de Pesquisa em Relações Internacionais, v. 1. pp. 1 – 20, 2017.

STONE, Diane. Transfer agents and global networks in the “transnationalization” of policy. **Journal of European Public Policy**, vol. 11, n. 3, pp. 545 – 566, 2004.

_____. Global public policy, transnational policy communities, and their networks. **The Policy Studies Journal**, vol. 36, n. 1, pp. 19 – 38, 2008.

STONE, Diane; LADI, Stella. Global public policy and transnational administration. **Public Administration**, vol. 93, n. 4, pp. 839 – 855, 2015.

SUBIRATS, Joan. Definición del problema. Relevancia pública y formación de la agenda de actuación de los poderes públicos. In: SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete (orgs.). **Políticas públicas**. Brasília: ENAP, Volume 1, pp. 199 – 218, 2006. (Coletânea).

TRUE, Jacqui; MINTROM, Michael. Transnational networks and policy diffusion: The case of gender mainstreaming. **International Studies Quarterly**, vol. 45, pp. 27 – 57, 2001.

VIGEVANI, Tullo; OLIVEIRA, Marcelo; CINTRA, Rodrigo. Política externa no período FHC: A busca de autonomia pela integração. **Tempo Social**, USP, São Paulo, v. 15, n. 2, 2003.

WELDON, S. Laurel; HTUN, Mala. Feminist mobilisation and progressive policy change: Why governments take action to combat violence against women. **Gender & Development**, vol. 21, n. 2, pp. 231 – 247, 2013.