

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
CENTRO SOCIOECONÔMICO
DEPARTAMENTO DE ECONOMIA E RELAÇÕES INTERNACIONAIS**

CLAUDIA BROPP CARDOSO

**A INFLUÊNCIA DO CASO “MARIA DA PENHA” NA EFICÁCIA DA
IMPLEMENTAÇÃO DAS RECOMENDAÇÕES DA COMISSÃO
INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS**

Florianópolis

2019

Claudia Bropp Cardoso

**A INFLUÊNCIA DO CASO “MARIA DA PENHA” NA EFICÁCIA DA
IMPLEMENTAÇÃO DAS RECOMENDAÇÕES DA COMISSÃO
INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS**

Monografia submetida ao Curso de Relações Internacionais da Universidade Federal de Santa Catarina como requisito obrigatório para a obtenção do grau de Bacharelado.

Orientadora: Prof.^a Dr.^a Chiavelli Fazenda Falavigno

Florianópolis
2019

CLAUDIA BROPP CARDOSO

**A INFLUÊNCIA DO CASO “MARIA DA PENHA” NA EFICÁCIA DA
IMPLEMENTAÇÃO DAS RECOMENDAÇÕES DA COMISSÃO
INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS**

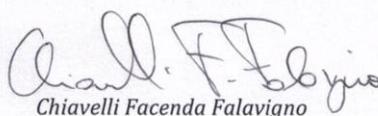
Monografia submetida ao Curso de Relações Internacionais da Universidade Federal de Santa Catarina como requisito obrigatório para a obtenção do grau de Bacharelado.

Florianópolis, 4 de julho de 2019

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
CENTRO SOCIOECONÔMICO
DEPARTAMENTO DE ECONOMIA E RELAÇÕES INTERNACIONAIS

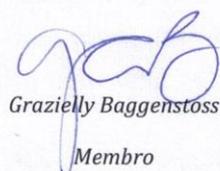
A Banca Examinadora resolveu atribuir nota 10,0 à aluna Claudia Bropp Cardoso na disciplina de CNM 7280 – Monografia – pela elaboração deste trabalho.

BANCA EXAMINADORA



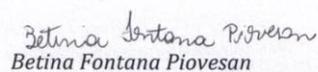
Chiavelli Facenda Falavigno

Orientador(a)



Grazielly Baggenstoss

Membro



Betina Fontana Piovesan

Membro

AGRADECIMENTOS

O tema deste trabalho surgiu do meu interesse em desvelar uma relevante questão de gênero como aspecto dos Direitos Humanos, cuja “essência é o direito a ter direitos”, nas palavras de Hannah Arendt. Ao analisar o caso Maria da Penha na OEA, pude verificar a relação indissociável entre a luta por direitos promovida pelos movimentos feministas e a internacionalização dos direitos humanos.

Agradeço, a priori, a minha mãe, que não mediu esforços durante sua passagem pela vida para nos conceder uma educação de qualidade, e por me incentivar a ingressar na mesma instituição na qual se graduou.

Agradeço aos meus irmãos; em especial, Crystiane, pelos incentivos e por acreditar que eu conseguiria ir em frente, superando os obstáculos; Carine, por sempre estar disponível e por me tranquilizar nos momentos mais difíceis; e Camille, pelo trabalho conjunto e incessante na construção deste trabalho.

Agradeço ao meu companheiro João e a minha filha, Maria Clara, pelo suporte e pela estrutura.

Agradeço a minha orientadora Chiavelli Fazenda Falavigno pelo tempo empregado neste trabalho, compartilhando seu conhecimento e auxiliando com indicações de referências bibliográficas.

Dedico este trabalho à Alda Lúcia de Oliveira Bropp (in memoriam), minha mãe, que sempre priorizou nossa educação e nosso conhecimento.

RESUMO

Este trabalho tem como principal objetivo demonstrar o impacto da determinação da Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) no Caso Maria da Penha sobre as políticas públicas e a legislação doméstica brasileiras no que tange à violência contra a mulher. A análise do estudo é conduzida por meio de um esboço do processo histórico de internacionalização dos Direitos Humanos, seguido de um balanço da constituição dos Sistemas Regionais de Direitos Humanos, representados pelos sistemas Europeu, Americano e Africano. A ênfase do trabalho se dá no Sistema Interamericano e nos seus órgãos constitutivos, a Corte Interamericana, a Comissão Interamericana, e os seus respectivos arcabouços legais de proteção aos Direitos Humanos. As disposições finais tratam das consequências e das influências que a instauração da Lei Maria da Penha trouxe para a jurisdição interna do Brasil, além de apontar a efetividade dos diversos aspectos de políticas públicas tratados no teor da Lei 11.304/06.

Palavras-chave: Direitos Humanos. Sistema Americano de Direitos Humanos. Lei Maria da Penha.

ABSTRACT

The main objective of this paper is to demonstrate the impact of the determination of the Inter-American Commission on Human Rights (IACHR) regarding the Maria da Penha Case on Brazilian public policies and domestic legislation regarding violence against women. The analysis of this study is conducted by means of an outline of the historical process of internationalization of Human Rights, followed by a review of the constitution of the Regional Human Rights Systems represented by the European, the American and the African systems. Emphasis is placed on the inter-American system and its constituent organs, the Inter-American Court, the Inter-American Commission, and their respective legal frameworks for the protection of human rights. The final considerations address the consequences and influences that the insertion of the Maria da Penha Law brought to the domestic jurisdiction of Brazil. Besides, it points out the effectiveness of the several aspects of public policies dealt within the content of the law.

Keywords: Human Rights. Inter-American System of Human Rights. Maria da Penha Law.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

CEDAW – Convenção sobre Eliminação de Todas as Formas de Discriminação sobre a Mulher

CEDH – Convenção Europeia de Direitos Humanos

CF – Constituição Federal

CIDH – Comissão Interamericana de Direitos Humanos

CorteIDH – Corte Interamericana de Direitos Humanos

DH – Direitos Humanos

DIDH – Direito Internacional dos Direitos Humanos

LMP – Lei Maria da Penha

OEA – Organização dos Estados Americanos

OI – Organização Internacional

OIT – Organização Internacional do Trabalho

ONG – Organização Não Governamental

ONU – Organização das Nações Unidas

SIDH – Sistema Interamericano de Direitos Humanos

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	10
1. FORMAÇÃO DO DIREITO INTERNACIONAL DOS DIREITOS HUMANOS.....	13
1.1. A INTERNACIONALIZAÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS	13
1.2. OS SISTEMAS REGIONAIS DE DIREITOS HUMANOS	21
1.2.1. Sistema Europeu	23
1.2.2. Sistema Americano	26
1.2.3. Sistema Africano.....	29
2. ÓRGÃOS E INSTRUMENTOS DO SISTEMA INTERAMERICANO DE DIREITOS HUMANOS	32
2.1. A COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS	32
2.2. A CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS	35
2.3. PRINCIPAIS INSTRUMENTOS LEGAIS DO SIDH PARA O CASO MARIA DA PENHA	36
2.3.1. Convenção Americana de Direitos Humanos	37
3. O CASO MARIA DA PENHA	40
3.1. INFLUÊNCIAS DO CASO MARIA DA PENHA PARA AS POLÍTICAS PÚBLICAS DO BRASIL	44
3.1.1. Criação e promulgação da Lei Maria da Penha	44
3.1.2 A efetividade da Lei Maria da Penha	50
3.1.3 Lei de Femicídio - 13.104/15	53
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	57
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	62

INTRODUÇÃO

“Acordei de repente com um forte estampido dentro do quarto. Abri os olhos. Não vi ninguém. Tentei me mexer. Não consegui. Imediatamente fechei os olhos e um só pensamento me ocorreu: ‘Meu Deus, o Marco me matou com um tiro’”. (Trecho do livro *“Sobrevivi, Posso Contar”*, de Maria da Penha Maia Fernandes).

A princípio existem categorias de pessoas que estão menos protegidas pelo ordenamento jurídico interno dos Estados, por questões sociais e históricas. Desse modo, o direito internacional público tem praticado grandes esforços para estabelecer padrões mínimos de proteção no que diz respeito aos sistemas global e regional. Tais minorias e grupos vulneráveis são representados, majoritariamente, por mulheres, idosos, crianças e adolescentes, pessoas com deficiência, indígenas e comunidade LGBT. Esses grupos de pessoas são o foco do debate contemporâneo sobre proteção internacional de direitos humanos, os quais requerem a elaboração de regras internacionais específicas de salvaguarda (MAZZUOLI, 2014, p. 179).

Dentro de uma perspectiva sociológica crítica, a violência de gênero tem origem cultural e é constantemente reproduzida pela sociedade. Os homens exercem força de dominação sobre as mulheres de forma reiterada, devido aos resquícios de patriarcalismo da nossa construção social, e este comportamento é transmitido sistematicamente entre gerações. Por consequência, Heleieth Saffioti e Suely de Almeida, que traçaram um quadro epidemiológico da violência de gênero no Brasil nos anos 1990, sustentam que não faz sentido considerar essa forma de violência como interpessoal, uma vez que resulta da estrutura social. Como as autoras descrevem, “[...] o gênero informado pela desigualdade social, pela hierarquização e até pela lógica da complementaridade traz embutida a violência” (SAFFIOTI e ALMEIDA, 1995, p. 29).

Entre essas formas de violência, destaca-se a sofrida pelas mulheres no âmbito do lar, na convivência direta com os homens, em um ambiente que por séculos foi considerado o da “organização social do gênero”, o local restrito do feminino, o que tornava essa violência invisível à sociedade (COUTO, 2017, p. 13).

Surgido e consolidado a partir da constatação sobre a desigualdade de gênero, o movimento feminista percorreu um longo caminho até alcançar o reconhecimento da violência doméstica como um assunto de política pública, que exige a interferência do Estado. Fundada em 1945, a Organização das Nações Unidas (ONU) admitiu a

vulnerabilidade das mulheres desde sempre e, em defesa da igualdade de gênero, criou em 1946 uma comissão para tratar das demandas das mulheres. Em 1952, foi desenvolvida a primeira convenção sobre os direitos políticos das mulheres, além de diversas conferências mundiais sobre os direitos femininos e a nomeação de uma relatoria especial para a Comissão de Direitos Humanos sobre o tema.

Na Resolução n.º 19 da Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres (CEDAW), de 1992¹, as Nações Unidas dimensionam a violência contra as mulheres como uma grave forma de discriminação que reverbera a subordinação das mulheres, além de instituir que essa conjuntura só será superada, no âmbito público e privado, pelos Estados-membros da organização por intermédio de medidas legislativas e políticas públicas (BARSTED, 1994, p. 9).

A Resolução 19 da CEDAW define, por sua vez, que a violência contra a mulher, na forma como essa expressão é usada no artigo da convenção, se refere à “violência baseada no sexo”. Com isso, a resolução faz alusão à violência sofrida pela mulher por conta do seu gênero ou, ainda, que a afeta de forma desproporcional na comparação com os homens.

Segundo a ONU Mulheres, a CEDAW foi adotada pela Assembleia Geral das Nações Unidas em dezembro de 1979, entrando em vigor em 1981. Foi acatada pelo Brasil com reservas por duas vezes: a primeira, em 1981; e com a ratificação em 1984, quando entrou em vigor. Foi novamente ratificada, dessa vez sem reservas, em junho de 1994 e publicada no Diário do Congresso Nacional no mesmo mês.

Isso não impediu que, em 2001, o Estado brasileiro fosse condenado pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH), da Organização dos Estados Americanos (OEA), por violação de direitos humanos relacionada à violência de gênero. O caso da farmacêutica cearense Maria da Penha Maia Fernandes foi levado à OEA a fim de denunciar o Estado brasileiro por descumprimento dos tratados internacionais ratificados pelo País, estabelecidos pela Convenção Americana sobre Direitos Humanos e pela Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência Contra Mulher, chamada de Convenção de Belém do Pará.²

¹ ONU Mulheres. Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Contra a Mulher. Assembleia Geral das Nações Unidas, 18 dez. 1979. Disponível em: <http://www.onumulheres.org.br/wp-content/uploads/2013/03/convencao_cedaw1.pdf>. Acesso em: 10 out. 2018.

² Convenção Americana sobre Direitos Humanos e Convenção de Belém do Pará; ambas foram ratificadas pelo Estado brasileiro em 1992 e 1994, respectivamente.

No caso de Maria da Penha, o desrespeito aos direitos humanos decorreu da morosidade do Estado brasileiro em punir o ex-marido dela, Marco Antonio Heredia Viveros, responsável pela violência que a deixou paraplégica em 1983. No total, Maria da Penha esperou 19 anos e seis meses para que Viveros cumprisse suas penas por tentar matá-la duas vezes, o que ocorreu com a prisão do acusado, em 2002, pouco antes de os crimes prescreverem.³

A condenação do Estado brasileiro pela OEA foi um marco histórico das políticas destinadas às mulheres brasileiras. As recomendações da CIDH resultaram na adoção, pelo Estado brasileiro, de medidas legislativas específicas para as mulheres e que visam punições mais severas aos que cometem crimes contra a mulher. A implementação da Lei Maria da Penha⁴, que completa 13 anos de execução em agosto de 2019, consiste em um mecanismo legislativo que busca coibir e prevenir a violência doméstica contra a mulher.

Por meio de revisão bibliográfica, este trabalho busca jogar luz sobre a questão da violência doméstica no Brasil a partir da análise do Caso Maria da Penha e do que ele simboliza na procura do País por adequação a tratados internacionais.

No primeiro capítulo, expõe-se a formação do direito internacional em torno dos direitos humanos, que possui como principal manifestação o sistema internacional de proteção de direitos humanos. Foi esse sistema, que nas Américas está representado pela OEA, que permitiu ao Brasil perceber suas deficiências no que diz respeito à atuação contra a violência de gênero.

As entidades e ferramentas desse sistema são abordadas no segundo capítulo, que também trata dos principais instrumentos legais que embasaram o Caso Maria da Penha.

O terceiro capítulo é dedicado à análise do Caso Maria da Penha e de seu impacto para o combate à violência de gênero. Nessa parte, são também estudados os reflexos do caso na legislação brasileira e nas políticas públicas criadas para reduzir o descompasso entre os princípios internacionais dos quais o Estado brasileiro é signatário e a postura que assume para efetivamente enfrentar o problema da violência contra a mulher. Por fim, são apresentadas considerações finais.

³ CIDH/OEA. Relatório Anual 2000: Relatório n.º 54/01 - Caso 12.051 - Maria da Penha Maia Fernandes - Brasil. Disponível em: <<https://cidh.oas.org/annualrep/2000port/12051.htm>>. Acesso em: 5 nov. 2018.

⁴ Lei n.º 11.340, sancionada em 7 de agosto de 2006 pelo então presidente da República Luís Inácio Lula da Silva.

1. FORMAÇÃO DO DIREITO INTERNACIONAL DOS DIREITOS HUMANOS

Para compreender o processo de formação dos direitos humanos, é necessário analisar a universalização dos direitos humanos, principalmente através dos sistemas regionais de direitos humanos, assim como a evolução da afeição desses direitos pelos Estados-membros de organizações de proteção dos direitos fundamentais.

Este capítulo também traz uma breve contextualização da inserção dos direitos das mulheres nos processos de elaboração e na internacionalização dos direitos humanos.

1.1. A INTERNACIONALIZAÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS

A concepção dos direitos humanos foi influenciada pelos conceitos Iluministas originados no século XVII, a liberdade, igualdade e dignidade são os valores universais que norteiam o direito à vida humana. Os Estados nacionais foram precursores na implementação de legislações que garantem os direitos civis, políticos, econômicos e sociais, posteriormente os direitos fundamentais se tornaram um tema debatido nas agendas internacionais (HEINTZE, 2009, p. 22).

Neste sentido, Bobbio defende que os direitos humanos são direitos naturais universais, que se desenvolveram a partir de direitos positivos particulares, no que concerne à incorporação das Declarações de Direitos nas Constituições dos Estados nacionais. O filósofo pondera que o obstáculo atual no debate dos DH está na proteção, visto que estes direitos já estão fundamentados. O Direito Internacional dos Direitos Humanos (DIDH) tem como fundamento central resguardar o valor da dignidade humana (PIOVESAN, 2013, p. 117).

O Direito Humanitário está associado aos direitos humanos da lei da guerra e nasceu com o propósito de delimitar as ações do Estado e garantir a observância dos direitos fundamentais em tempos de guerra. Esta proteção humanitária se designava aos militares fora de combate, que se encontravam feridos, doentes, náufragos ou presos, e a população civil. O Direito Internacional de Guerra regula juridicamente o emprego da violência na esfera internacional. Trata-se da primeira manifestação que limita a liberdade e a autonomia dos Estados (PIOVESAN, 2013, p. 118).

A Liga das Nações⁵ foi uma iniciativa que surgiu com a concepção de questionar a soberania estatal absoluta. A Convenção da Liga, de 1920, tinha um entendimento genérico sobre DH, estabelecida basicamente pelo sistema de minorias e pelas normas internacionais do direito ao trabalho, que garantia condições justas e dignas de trabalho para homens, mulheres e crianças. A Convenção determinava sanções econômicas e militares aos Estados que violassem esses direitos, abrangendo compromissos e obrigações da comunidade internacional no que concerne os direitos humanos (PIOVESAN, 2013, p.118).

A Organização Internacional do Trabalho (OIT) também teve grande importância no processo de internacionalização dos DH, a organização foi fundada após a Primeira Guerra Mundial com o objetivo principal de estabelecer padrões de internacionais de condições de trabalho e bem-estar. A OIT instituiu diversas Convenções internacionais promulgadas, o qual os Estados Membros se comprometeram proporcionar um padrão justo e digno nas condições de trabalho (PIOVESAN, 2013, p. 118)

Os horrores cometidos pelo regime nazista de Hitler acarretaram em grandes fluxos migratórios e a disseminação de agressões entre Estados, fatores que demonstram que graves violações de direitos humanos atravessam as fronteiras nacionais. Com o desfecho da Segunda Guerra Mundial houve uma proteção sistemática dos direitos humanos pelo Direito Internacional Público, a comunidade internacional concebeu, através das Nações Unidas⁶, um sistema de segurança coletiva que prioriza a cooperação entre os Estados Membros, a fim de evitar novas violações de direitos humanos (PIOVESAN, 2013, p.119).

O moderno Direito Internacional dos Direitos Humanos é um fenômeno do pós-guerra. Seu desenvolvimento pode ser atribuído às monstruosas violações de direitos humanos da era Hitler e à crença de que parte destas violações poderiam ser prevenidas se um efetivo sistema de proteção internacional de direitos humanos existisse (BUERGENTHAL 2009 apud PIOVESAN, 2013, p. 119).

⁵ Liga das Nações, organização internacional criada após a Primeira Guerra Mundial com a finalidade de promover a cooperação a paz e a segurança internacional. A ideia era “manter a paz, supervisionar o desarmamento, arbitrar as disputas entre as nações e garantir os direitos para as minorias nacionais, mulheres e crianças”, mas o objetivo fracassou (HUNT, 2009, p. 202).

⁶ A Organização das Nações Unidas é uma organização intergovernamental fundada em 1945, por 51 países, com o objetivo de fomentar a paz e o desenvolvimento mundial. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/conheca/>>.

A internacionalização dos DH é um processo recente na história mundial e foi consolidado após a Segunda Guerra Mundial. Nessa conjuntura observa-se uma dedicação para a reconstrução dos DH, como reitera Piovesan: “como paradigma e referencial ético a orientar a ordem internacional contemporânea”. Neste contexto, o tema de DH foi promovido a um tema fidedigno de interesse internacional, saindo do âmbito doméstico dos Estados.

O Tribunal de Nuremberg abriu precedentes fundamentais para o estabelecimento de costume internacional para a condenação criminal de indivíduos que praticam crimes contra a paz, crime de guerra e crime contra a humanidade, determinados pelo Acordo de Londres⁷. O costume internacional é estipulado através de requisitos mínimos e possui competência erga omnes, ou seja, é empregado a todos os Estados, independente da ratificação de tratados internacionais. O legado do Tribunal de Nuremberg consiste na consolidação da noção de limitação da soberania nacional e no reconhecimento dos indivíduos como sujeitos do Direito Internacional (PIOVESAN, 2013, p. 120).

A Carta das Nações Unidas⁸ estabelece, em seu artigo 1º, que a organização tem como “objetivo estabelecer uma cooperação internacional para promover e consolidar o respeito aos direitos humanos para todos, sem distinção de raça, sexo, língua ou religião”. Apesar de a Carta citar a garantia de “direitos e liberdades fundamentais” não há uma definição específica destes termos, expressando um conceito amplo de direitos humanos (HEINTZE, 2009, p. 25). Foi na Declaração Universal de Direitos Humanos (DUDH)⁹ que a Assembleia Geral da ONU estabeleceu uma concepção sui generis de direitos humanos e liberdades fundamentais.

A Declaração Universal, no decorrer dos seus 30 artigos, indica duas categorias de direitos, os direitos políticos e liberdades civis e os direitos econômicos, sociais e

⁷ Segundo Piovesan (2013, p. 120), o Acordo de Londres, de 1945, os Aliados determinaram a convocação de um Tribunal Militar Internacional para julgar os criminosos da Segunda Guerra Mundial.

⁸ Carta das Nações Unidas assinada em São Francisco, em 1945, foi o acordo internacional que fundou a Organização da Nações Unidas e representa o documento mais importante da organização. Expressa as ideias e os propósitos que levaram a união de diversos países a constituir as Nações Unidas.

⁹ Declaração Universal de Direitos Humanos (DUDH), proclamada em 1948 em Paris, pela Resolução 217 (III) da Assembleia Geral da ONU, consiste em um conjunto com o Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos e seus dois Protocolos Opcionais, com o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais e seu Protocolo Opcional. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/direitoshumanos/declaracao/>>. Acesso em: 1 nov. 2018

culturais. A primeira categoria diz respeito ao direito à vida e à integridade física, a proibição da tortura, da escravatura e da discriminação racial, o direito de propriedade, o direito à liberdade de pensamento, consciência e religião, o direito à liberdade de expressão e opinião e à liberdade de reunião. A segunda categoria consiste no direito à segurança social, o direito ao trabalho, o direito à livre escolha de profissão e o direito à educação (PIOVESAN, 2013, p. 128).

Os direitos essenciais à vida humana foram constituídos como uma resposta à ameaça e à opressão sofridas por indivíduos ou grupos sociais, ou seja, esses grupos vulneráveis devem ser tratados pelos órgãos de proteção dos DH com base nas suas particularidades. Desse modo, os direitos humanos devem ser universais e indivisíveis, ainda que as especificidades regionais sejam levadas em consideração, é essencial a existência de um alicerce básico, que pode ser resumido pela Declaração Universal das Nações Unidas. Apesar de ser um código de referência para outros tratados internacionais, a Declaração Universal é uma manifestação política e não possui uma base legal, ou seja, não é uma fonte do Direito Internacional, contudo sua grande importância moral é incontestável (PIOVESAN, 2013, p. 130).

As violações de direitos humanos de mais repercussão que ocorreram na história mundial (que tiveram como fundamentos, por exemplo, a escravidão, o nazismo, o racismo, a homofobia, o sexismo e a xenofobia) decorreram da ideia de que o “outro” era visto com inferioridade, porque era considerado parte de um grupo de seres sem direitos ou dignidade (PIOVESAN e PIMENTEL, 2014, p. 103). Neste sentido, a Declaração Universal reconhece “a dignidade inerente e os direitos inalienáveis de todos os membros da sociedade como condição para a liberdade, justiça e paz no mundo”.

O estágio inicial de formulação do sistema internacional de direitos humanos foi claramente influenciado pelos princípios do movimento feminista liberal¹⁰, que são constituídos pela “igualdade formal, geral e abstrata”. A posteriori, outros movimentos feministas¹¹ inspiraram o conceito plural de dignidades concretas, evidenciando a contribuição feminista para a concepção dos direitos humanos (PIOVESAN e

¹⁰ O movimento feminista liberal foi um dos primeiros movimentos em termos organizacionais. Nascida nos Estados Unidos, essa vertente do feminismo compreende a liberação feminina em termos de “liberdade entendida como autonomia individual”. Acaba por diferenciar-se do feminismo social, predominante no Brasil, voltado a reivindicações coletivas e inclusivas (SORJ, 2008, p. 130).

¹¹ Relativos aos movimentos como a libertária radical; a socialista; a existencialista; e a multiculturalista, segundo as autoras Piovesan e Pimentel (2011, p. 105).

PIMENTEL, 2014, p. 104). O feminismo pode ser definido, segundo Carla Cristina Garcia, como “a tomada de consciência das mulheres como coletivo humano, da opressão, dominação e exploração de que foram e são objetos por parte do coletivo de homens no seio do patriarcado sob suas diferentes fases históricas, que as move em busca da liberdade de seu sexo e de todas as transformações da sociedade que sejam necessárias para este fim. Partindo desse princípio, o feminismo se articula como filosofia política e, ao mesmo tempo, como movimento social”.

A Comissão de Direitos Humanos das Nações Unidas enfrentou diversos obstáculos na fase de formulação da Declaração Universal, devido ao período de dualidade ideológica no contexto da Guerra Fria. A integração entre o Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos e o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, finda o processo legislativo de formulação da Carta Internacional de Direitos Humanos, dando início ao estágio de execução dos Tratados e mecanismos internacionais de proteção (HEINTZE, 2009, p. 31).

A I Conferência Mundial de Direitos Humanos das Nações Unidas, em Teerã, 1968, contou com a presença de 84 Estados, bem como de representantes de OIs e ONGs. Teve como documento oficial a Proclamação de Teerã, que consiste em um balanço sobre os vinte primeiros anos de proteção internacional dos DH, colocando luz sobre questões como os desequilíbrios sociais e econômicos entre países desenvolvidos e subdesenvolvidos, que impedem a plena disseminação dos DH, bem como a defesa do desarmamento mundial (CANÇADO TRINDADE, 1997, p. 54).

A contribuição mais assertiva da I Conferência foi estabelecer uma nova doutrina mundial e integrada “de todos os direitos humanos” além de “regras-modelo de procedimentos bem definidas” como garantia da eficácia dos órgãos de supervisão.

Dentre os três mecanismos basilares de instauração internacional dos DH, o sistema de petições é o único a ser impetrado pelas vítimas, enquanto que o sistema de relatórios e o sistema de determinação dos fatos ou investigações consistem em instrumentos de controle efetuados *ex officio* pelos órgãos de inspeção internacionais. A crescente abrangência dos DH na comunidade internacional, culminou na responsabilidade de observância dos direitos humanos, primeiramente a ser exercido pelo aparato legislativo doméstico dos Estados, e posteriormente pelos mecanismos internacionais, como salvaguarda complementar (CANÇADO TRINDADE, 1997, p. 68).

Os órgãos de supervisão dos tratados de DH atuam através de três mecanismos, o sistema de petições, de relatórios e de investigações dos fatos. Devido à complexidade e à diversidade dos mecanismos internacionais de proteção exige-se uma noção de “coordenação” entre os sistemas regionais e internacionais, para que não ocorra divergência entre a jurisdição, a “coordenação” consiste na padronização dos relatórios e a troca constante de informações (CANÇADO TRINDADE, 1997, p. 67).

Existem diferentes posicionamentos em relação ao reconhecimento do indivíduo como sujeito do direito internacional. De fato, atualmente, diversos tratados internacionais reconhecem direitos e obrigações dos indivíduos na esfera internacional. O maior impasse na discussão quanto à personalidade do indivíduo diz respeito ao direito de ação, sendo que poucos tribunais internacionais aceitam o acesso direto do indivíduo aos seus ordenamentos jurídicos (BARRAL, 2006, p. 119).

O reconhecimento dos indivíduos como sujeitos de direito internacional promoveu um grande avanço para a admissão de petições individuais nas cortes internacionais de proteção de DH. Neste caso o sistema de petições tem sido primordial para reparar violações individualizadas de DH, podendo acarretar em alterações no ordenamento jurídico doméstico e no exercício dos órgãos públicos dos Estados nacionais. O sistema de petições admite reclamações ou comunicações individuais e interestatais, ao passo que as individuais são mais comumente utilizadas.

Tanto no âmbito da ONU como do SiDH buscou-se aderir Convenções de Direitos Humanos que diferenciam as especificidades dos sujeitos de direito, como integrantes de grupos vulneráveis. Desse modo, a Assembleia Geral das Nações Unidas, aprovou, através da Resolução n. 34/180, a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher em 18 de dezembro de 1979, como parte integrante do sistema global de proteção dos DH. Atualmente a Convenção mencionada conta com 189 países signatários (BARRAL, 2006, p.422).

O direito de petição individual pode ser acionado quando a denúncia é realizada pela vítima da violação de DH e não pode ser anônima, com exceção da Convenção Americana sobre Direitos Humanos e da Carta Africana de Direitos Humanos e dos Povos, que são mais liberais nesse sentido e não condicionam a utilização do direito apenas pela vítima. No entanto, o discernimento de vítima pode ser subjetivo em diversos aspectos, a jurisprudência dos órgãos de supervisão internacionais pode considerar vítimas diretas e indiretas além das “potenciais” vítimas.

Dentre os principais requisitos para admissibilidade da petição individual estão a “regra de esgotamento dos recursos de direito internos”, que busca promover a integração entre jurisdição interna e internacional, e a “litispêndência internacional”, que impossibilita a pendência do mesmo caso em mais de uma instância internacional. Há controvérsias em relação à primeira regra, os princípios do Direito Internacional pressupõem que um Estado deve ter a oportunidade de reparar um dano na esfera da sua própria legislação interna, antes de recorrer ao ordenamento jurídico internacional (PIOVESAN, 2014, p. 209).

Desse modo, existem exceções aos requisitos da admissibilidade da petição individual, leva-se em consideração a questão da eficácia e agilidade dos recursos legislativos internos, é dever dos Estados Partes da Convenção americana assegurar às supostas vítimas os recursos eficazes perante as instâncias nacionais.

O sistema de relatórios é utilizado como forma de implementação internacional dos DH e possui o objetivo de supervisionar os Estados Partes dos tratados sobre determinados temas. O sistema de relatórios é emitido periodicamente pelos órgãos de supervisão internacionais, tal estrutura abrange a esfera regional e global, no entanto é no âmbito das Nações Unidas que o mecanismo é frequentemente utilizado (CANÇADO TRINDADE, 1997, p. 88).

Composto por fases distintas, os relatórios dos Estados auxiliam na supervisão das medidas legislativas, judiciais e administrativas tomadas pelos Estados nacionais e que asseguram os DH, de modo que possam expressar o cumprimento de suas obrigações internacionais. A segunda fase consiste nos relatórios consecutivos fomentados pelos órgãos internacionais que averiguam detalhadamente as informações contidas nos relatórios iniciais dos Estados.

É importante ressaltar que os órgãos de supervisão não possuem competência judicial, eles atuam como uma assistência especializada dos Estados a fim de assegurar o cumprimento dos tratados internacionais de direitos humanos, buscando compatibilidade com a legislação interna.

O sistema de determinação dos fatos (*fact finding*) consiste em outra ferramenta de implementação dos DH, é constantemente aplicada em situações específicas em alguns países, de modo ad hoc. Na esfera global, a dificuldade se encontra em aumentar a capacidade de recolhimento de informações e determinação dos fatos, devido ao baixo orçamento destinado à atuação sobre direitos humanos nas ONU. Desse modo, as inovações processuais são necessárias para uma resposta imediata às violações, assim

como para uma ação preventiva (CANÇADO TRINDADE, 1997, p. 98). Busca-se realizar visitas in loco determinadas por missões de investigações da própria ONU, além de comissões de investigações definidas mediante o artigo 26 da constituição da OIT (CANÇADO TRINDADE, 1997, p. 102).

O processo de internacionalização de Direitos Humanos abriu precedentes para a legitimação de Tratados sobre diversos temas, alicerçados no arcabouço legal da ONU somado aos três Sistemas Regionais de Direitos Humanos (o Europeu, o Americano e o Africano). Além disso, o processo de consolidação dos DH trouxe a perspectiva de que esses direitos são inerentes aos seres humanos, transcendendo a organização política dos Estados.

É necessário especificar o sujeito de direito respeitando a “especificidade e peculiaridade de sua condição social”, desta forma grupos vulneráveis como as mulheres, as crianças, os migrantes, os afrodescendentes e pessoas com deficiência exigem um respaldo diferenciado dos órgãos de proteção de direitos humanos. Nesta perspectiva, considera-se fundamental, além do direito à igualdade, o direito à diversidade. Os direitos humanos das mulheres, nas últimas três décadas, têm priorizado questões centrais referentes ao combate à discriminação e à violência contra as mulheres, além de progressos no tema dos direitos sexuais e reprodutivos (PIOVESAN e PIMENTEL, 2014, p. 105).

A Declaração de Direitos Humanos de Viena, de 1993, colocou luz sobre os direitos humanos das mulheres e das meninas, visto que a Declaração ressalta que os direitos das mulheres fazem “parte inalienável, integral e indivisível dos direitos humanos universais”.

A Convenção sobre Eliminação de todas as formas de Discriminação sobre a Mulher (CEDAW), de 1979, foi ratificada por 189 países, e consiste no instrumento mais importante e poderoso sobre o tema. Compreende-se como discriminação contra a mulher, segundo o art. 1º da CEDAW, “qualquer distinção, exclusão ou limitação estabelecida devido ao gênero, que tenha como resultado ou objetivo que o reconhecimento da igualdade entre homens e mulheres, o gozo ou exercício dos direitos humanos e liberdades fundamentais por mulheres – independentemente de seu estado civil – nos âmbitos político, econômico, social, cultural, civil, ou em qualquer outro âmbito seja frustrado ou prejudicado” (HEINTZE, 2009, p. 47).

Contudo constata-se que a CEDAW é a Convenção com maior número de ressalvas por parte das nações signatárias, principalmente na questão de igualdade entre

homens e mulheres na esfera familiar, fator de grande divergência em decorrência das tradições religiosas e culturais de alguns Estados (PIOVESAN e PIMENTEL, 2014, p. 106). A CEDAW foi o desfecho de pressões do movimento de mulheres, fomentado durante a primeira Conferência Mundial sobre a Mulher, que ocorreu no México, em 1975.

No entanto, encontraram-se muitos empecilhos na proliferação internacional dos direitos humanos das mulheres devido às características culturais, religiosas e políticas de determinadas sociedades. É inaceitável perante a comunidade internacional que graves violações de direitos humanos sejam justificadas em nome de tradições culturais ou religiosas, ao passo que os Estados nacionais possuem a obrigação moral de proteger seus indivíduos garantindo seus direitos humanitários e liberdades fundamentais.

1.2. OS SISTEMAS REGIONAIS DE DIREITOS HUMANOS

Enfatiza-se que a obrigatoriedade geral da Carta da ONU não priva os Estados de ratificarem acordos regionais de DH. Junto ao sistema global estão os sistemas regionais de proteção, que buscam internacionalizar os direitos humanos na esfera regional.

Em 1977, as Nações Unidas aprovam e encorajam a criação de sólidos aparatos regionais que protegem e promovem os DH, principalmente em áreas que carecessem desses organismos. Fatores como a homogeneidade em relação à cultura, língua e tradições podem ser considerados vantagens em comparação ao sistema global. A representação autêntica e peculiar das tradições dessas sociedades geograficamente próximas facilita o consenso político regional e uma aceitação mais automática dos acordos. Além de os países vizinhos exercerem pressões mais efetivas diante de violações.

Enquanto o sistema global de proteção dos direitos humanos geralmente sofre com a ausência de uma capacidade sancionatória que têm os sistemas nacionais, os sistemas regionais de proteção dos direitos humanos apresentam vantagens comparativamente ao sistema da ONU: podem refletir com maior autenticidade às peculiaridades e os valores históricos de povos de uma determinada região, resultando em uma aceitação mais espontânea e, devido à aproximação geográfica dos Estados envolvidos, os sistemas regionais têm a potencialidade de exercer fortes pressões em face de Estados vizinhos, em casos de violações (...) Um efetivo sistema regional pode

consequentemente complementar o sistema global em diversas formas (Christof Heyns e Frans Viljoen, 2001 apud PIOVESAN, 2012, p. 90).

Os sistemas regionais são complementares e asseguram a cooperação com o sistema global, “inspirados pelos valores e princípios da Declaração Universal, compõem um universo instrumental de proteção dos direitos humanos, no plano internacional” (PIOVESAN, 2012, p. 94). O conteúdo normativo dos sistemas global e regional têm princípios e valores semelhantes e a Declaração Universal é um código comum que deve ser atingido por todas as nações. O aparato global estabelece parâmetros normativos mínimos, ao passo que o sistema regional complementa com novos direitos e o aperfeiçoamento dos já existentes.

Existem, portanto, diferentes instrumentos que garantem os mesmos direitos com o objetivo de ampliar e fortalecer esta proteção. Diante da diversidade de instrumentos jurídicos internacionais de DH, cabe ao indivíduo vítima de violação escolher o instrumento mais favorável à proteção dos seus direitos.

Atualmente, existem três sistemas regionais de DH consolidados, europeu, americano e africano, há um ensaio de um sistema árabe e ainda um projeto de criação de um sistema asiático. Cada sistema regional dispõe de seu aparato jurídico, porém compreende-se que há uma convivência mútua entre os mecanismos do sistema global de proteção integrados aos instrumentos legais dos três sistemas regionais, formando, assim, um complexo aparato de proteção dos DH. A Convenção Europeia de Direitos Humanos (CEDH) foi pioneira na introdução de um sistema regional de proteção, seguidos pelos sistemas africano e americano.

O Mundo Árabe e o Continente Asiático não dispõem de tribunais regionais que possam condenar Estados nacionais por violações de DH. No entanto, o Mundo Árabe sinaliza esforços para uma incorporação mais uniforme da concepção contemporânea de direitos humanos, a maior evidência deste fato é a adoção da Carta Árabe de Direitos Humanos, de 1994, que foi revisada em 2004. Não existe a consolidação de um “sistema árabe” de DH, pois não há órgãos de monitoramento das responsabilidades Estatais, tampouco um tribunal com capacidade jurisdicional sobre os Estados Partes. Apesar disso, são relevantes os pequenos avanços dos países árabes na perspectiva de promover e proteger os direitos humanos. A Ásia corresponde ao continente mais atrasado quanto à questão de direitos humanos, não há nenhum tratado vigente de proteção aos direitos essenciais, muito menos expectativa de criação de órgãos de

supervisão. De fato, este atraso se deve a questões de relativismo cultural¹² (MAZZUOLI, 2014, p. 105)

1.2.1. Sistema Europeu

O Conselho da Europa estabeleceu, em 1949, um vínculo entre seus membros que compartilhavam de princípios e ideias com o objetivo de promover o progresso social e econômico por intermédio da proteção e desenvolvimento dos direitos humanos e liberdades fundamentais. Foi necessário o reconhecimento, por cada membro do Conselho europeu, da supremacia do direito e da ideia de que todos os Estados que estavam sob sua jurisdição cooperassem com a proteção dos DH.

O Estatuto do Conselho Europeu fazia menções vagas sobre a questão dos DH, fato que levou o Movimento Europeu a interceder pela Convenção Europeia de Direitos Humanos (CEDH), de 1950, consiste no instrumento fundador sistema europeu. A CEDH entrou em vigor em 1953, quando dez países europeus a ratificaram, e estabeleceu uma série de direitos libertários, acrescentando ainda quatorze protocolos que incluem normas jurídicas e regras processuais. Com o objetivo principal de estabelecer padrões mínimos de proteção no continente europeu, o sistema europeu, ainda, institucionalizou um compromisso dos Estado Partes, é vedada a instauração de legislações que não estão de acordo com a Convenção, sob o risco de serem submetidos a Corte Europeia em caso de violação a qualquer indivíduo sob esta jurisdição (MAZZUOLI, 2014, p. 92).

A CEDH possui três estruturas basilares, a primeira refere-se aos direitos e liberdades fundamentais, direitos civis e políticos, como direito à vida, proibição da tortura, direito à liberdade e segurança, liberdade de expressão, entre outros, estão dispostos entre os artigos 2 ao 18, Título I. A segunda base, Título II artigos 19 ao 5, determina a regulamentação e estrutura da Corte Europeia. A terceira e última parte diz respeito a cláusulas gerais, como requisições ao Secretário Geral do Conselho Europeu, correspondem ao Título III, artigo 52 a 59 (MAZZUOLLI, 2014, p. 92).

¹² Valerio de Oliveira Mazzuoli define assim o conceito de relativismo cultural na obra “Curso de Direitos Humanos”: “A doutrina relativista sustenta, basicamente, que os meios culturais e morais de determinada sociedade devem ser respeitados, ainda que em detrimento da proteção dos direitos humanos nessa mesma sociedade. Entende tal doutrina que não existe uma moral universal, e que o conceito de moral, assim como o de direito, deve ser compreendido levando-se em consideração o contexto cultural em que se situa” (MAZZUOLI, 2014, p. 63).

Desse modo, o sistema europeu é o mais antigo e avançado e possui um amplo mecanismo de proteção aos DH, contando com a participação de 47 Estados-Partes, ordenados pela CEDH, foram instituídos dois órgãos originários a Comissão e a Corte Europeia de Direitos Humanos. Desde 1998, por intermédio do Protocolo n.º11 a Corte e a Comissão atuam de forma unificada, ou seja, os dois órgãos foram substituídos por uma Corte permanente, com o desígnio de uma maior justicialização do sistema. A Corte poderá julgar a admissibilidade e o mérito do caso, sem depender da submissão a Comissão europeia, que anteriormente era responsável pela admissibilidade das petições e comunicações.

A reforma do sistema europeu estreou, no mundo, a possibilidade de aceitação de petições individuais por uma junta internacional, para pessoas que tenham seus direitos lesados, representada pela Corte Europeia de Direitos Humanos. As queixas estatais também são garantias da CEDH e representam recursos de um Estado Parte contra outro. A composição da Corte Europeia de Direitos Humano consiste em 47 juízes, cada um correspondendo a um Estado signatário do tratado. Os juízes são eleitos por seis anos, podendo serem reeleitos, e o tribunal é sediado em Estrasburgo, França.

Em comparação com o SiDH, os requisitos de admissibilidade de um caso pela Corte Europeia são mais amplos, estabelecido pelo artigo 35 da CEDH, “a) terem sido esgotadas todas as vias de recurso internas, em conformidade com os princípios de direito internacional geralmente reconhecidos; b) respeitar o prazo de seis meses a contar da data da decisão interna definitiva; c) não ser anônima a petição; d) não ser a petição idêntica a outra anteriormente examinada pela Corte ou já submetida a outra instância internacional de inquérito ou de decisão e não contiver fatos novos (requisito da inexistência de litispendência internacional); e) não ser a petição incompatível com o disposto na Convenção ou nos seus Protocolos (incompatibilidade *ratione temporis*, *personae* e *materiae*); e f) não ser manifestamente infundada ou de caráter abusivo” (MAZZUOLI, 2014, p. 93).

Dessa forma, as sentenças da Corte Europeia são vinculantes juridicamente, os Estados Partes em decisão litigiosa devem admitir o conteúdo da sentença em sua legislação interna. A partir da sentença, o Comitê de Ministros é responsável pelo monitoramento da execução da decisão.

Quanto ao tema de violência contra as mulheres, o sistema europeu adotou a Convenção do Conselho da Europa para a Prevenção e o Combate à Violência contra as Mulheres e a Violência Doméstica, em 2011. Também denominada Convenção de

Istambul, representa uma grande contribuição para a visibilidade, implementação e monitoramento no sistema europeu de proteção aos direitos humanos das mulheres. A Convenção busca a prevenção da violência, a proteção das mulheres vítimas de violência e o processamento judicial dos agressores, além de prever políticas integradas que assegurem os direitos estabelecidos pela Convenção.

Nos manuais que servem de referência à corte para a aplicação da Convenção Europeia de Direitos Humanos, a responsabilidade dos Estados em proteger as vítimas de violência doméstica é considerada um desdobramento natural do artigo 8.º, que aborda o direito ao respeito pela vida privada e familiar¹³. Nesse caso, o termo violência doméstica é usado em sentido amplo para abranger vítimas mulheres e outras minorias, como crianças, idosos e pessoas com deficiência.¹⁴ Nos últimos dez anos, a corte julgou diversas denúncias referentes à omissão dos Estados em proteger mulheres que sofreram violência doméstica. Destacam-se os julgamentos: *Bevacqua versus Bulgária* (concluído em 2008); *A. versus Croácia* (2011); *Hajduová versus Eslováquia* (2011); *Kalucza versus Hungria* (2012); e *B. versus Moldávia* (2013).¹⁵

Neste último caso, o acórdão ressalta a violação ao artigo 8.º da convenção porque o Estado moldavo não garantiu que sua cidadã, vítima de violência por parte do

¹³ O artigo tem dois itens, que dizem o seguinte: “1. Qualquer pessoa tem direito ao respeito da sua vida privada e familiar, do seu domicílio e da sua correspondência. 2. Não pode haver ingerência da autoridade pública no exercício deste direito senão quando esta ingerência estiver prevista na lei e constituir uma providência que, numa sociedade democrática, seja necessária para a segurança nacional, para a segurança pública, para o bem-estar económico do país, a defesa da ordem e a prevenção das infracções penais, a protecção da saúde ou da moral, ou a protecção dos direitos e das liberdades de terceiros”. A versão em português está disponível em <https://www.echr.coe.int/Documents/Convention_POR.pdf>.

¹⁴ "In cases of domestic violence, the Court also holds States responsible for protecting victims, particularly when the risks of violence are known by State officers and when officers fail to enforce measures designed to protect victims of violence [...]. The State also has a positive responsibility to protect children from witnessing domestic violence in their homes [...]. The Court will also apply its child custody and care jurisprudence [...], with particular deference to removal decisions based on patterns of domestic violence in the home [...]" In: EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS. Guide on Article 8 of the European Convention on Human Rights - Right to respect for private and family life, home and correspondence. Council of Europe, 2018, p. 20. Disponível em: <https://www.echr.coe.int/Documents/Guide_Art_8_ENG.pdf>. Acesso em: 9 nov. 2018.

¹⁵ In: EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS. Guide on Article 8 of the European Convention on Human Rights - Right to respect for private and family life, home and correspondence. Council of Europe, 2018, p. 20. Disponível em: <https://www.echr.coe.int/Documents/Guide_Art_8_ENG.pdf>. Acesso em: 9 nov. 2018.

marido, pudesse ter uma vida privada digna, já que as opções que restaram a ela foram continuar sendo agredida e ameaçada ou sair de casa.¹⁶

1.2.2. Sistema Americano

Dentre os principais objetivos da OEA estão a manutenção da paz e da segurança do continente americano, a promoção da democracia representativa, o respeito ao princípio da não intervenção, a promoção do desenvolvimento econômico através da erradicação da pobreza e o estímulo à solução pacífica de controvérsias. Em meio a tantas prioridades, a formulação dos princípios da organização foi diretamente influenciada pelo momento histórico vivido após a Segunda Guerra. A Carta da OEA faz poucas menções à proteção dos DH, estabelecendo de forma genérica a defesa dos direitos fundamentais dos indivíduos. Somente na Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem, aceita pela organização em 1948, os direitos individuais foram precisamente especificados (PIOVESAN, 2012, p. 125).

Devido ao passado ditatorial da América Latina o respeito integral aos direitos humanos e a consolidação da democracia são duplos desafios a serem vencidos pelos Estados e organizações internacionais da região. Assim, como já mencionado na Declaração de Direitos Humanos de Viena de 1993, há uma relação indissociável entre democracia, direitos humanos e desenvolvimento (PIOVESAN, 2012, p. 125).

No campo da salvaguarda internacional dos direitos humanos constata-se, assim, o fenômeno da coexistência de instrumentos de natureza e efeitos jurídicos distintos ou variáveis, não apenas em diferentes esferas de aplicação (universal e regional) mas também dentro de um mesmo sistema (instrumentos das Nações Unidas,

¹⁶ Trecho do acórdão: “In the present case, the Court notes that the applicant’s physical and moral integrity, which is covered by the concept of private life [...] has been affected by periodic abuse on the part of V.B. It refers, in this respect, to its findings [...] concerning the suffering and anxiety which the applicant felt in her own apartment [...]. Moreover, the authorities were well aware of these circumstances, as they had been submitted to the police and the domestic courts. In the Court’s view, this should have provoked the authorities to act, as they were required in accordance with their positive obligations under Article 8 of the Convention. The Court reiterates that its task is not to substitute itself for the competent domestic authorities in determining the most appropriate methods for protecting individuals from attacks on their personal integrity, but rather to review under the Convention the decisions that those authorities have taken in the exercise of their powers”. In: CORTE EUROPEIA DE DIREITOS HUMANOS. Julgamento do caso B. versus Estado da Moldávia. 3.^a seção. Estrasburgo, 16 jul. 2013. Disponível em: <

instrumentos interamericanos) (CANÇADO TRINDADE, 1997, p. 46).

O instrumento legal mais importante do SIDH é a Convenção Americana de Direitos Humanos (CADH)¹⁷, assinada em 1969, em San José, na Costa Rica, foi vigorosamente pautada pela Convenção Europeia de Direitos Humanos. Somente Estados Membros da OEA podem aderir à Convenção Americana. Basicamente, a Convenção reconhece e garante os principais direitos civis e políticos: “o direito a personalidade jurídica, o direito a julgamento justo, o direito a compensação em caso de erro judiciário, o direito à privacidade, o direito à liberdade de consciência e religião, o direito à liberdade de pensamento e expressão, o direito à resposta, o direito à liberdade de associação, o direito ao nome, o direito à nacionalidade, o direito à liberdade de movimento e residência, o direito a participar do governo, o direito à igualdade perante a lei e o direito à proteção judicial” (PIOVESAN, 2013, p. 207).

O texto da Convenção Americana não especifica e diferencia os direitos sociais, culturais e econômicos, ela responsabiliza os Estados signatários de alcançarem a plena efetivação desses direitos através de medidas legislativas. Somente em 1988, em uma Assembleia Geral da OEA foi aprovado um Protocolo Adicional¹⁸ à Convenção referente aos direitos sociais, culturais e econômicos (PIOVESAN, 2013, p. 207).

Dessa forma, os Estados signatários da Convenção Americana, também chamada de Pacto de San José da Costa Rica, se comprometem a zelar pelos direitos essenciais do homem e a fortalecer os mecanismos e a estrutura que englobam o Sistema Interamericano de DH (SIDH), com todo o respaldo legal que o Pacto possui. Compete aos Estados Partes, obrigatoriamente, respeitar e garantir o livre e pleno exercício dos direitos e liberdades fundamentais, sem discriminação. De modo a conferir efetividade a tais direitos e liberdades os Estados Partes devem adotar medidas legislativas ou de natureza semelhante (PIOVESAN, 2013, p. 208).

O Sistema Interamericano conta com duas bases legais principais – a Carta da Organização dos Estados Americanos (OEA) e a Convenção Americana de DH – e com dois órgãos de monitoramento e implementação dos DH, a Comissão e a Corte

¹⁷ Ratificada, até 2012, por 25 Estados Partes. Argentina, Barbados, Brasil, Bolívia, Chile, Colômbia, Costa Rica, Dominica, República Dominicana, Equador, El Salvador, Granada, Guatemala, Haiti, Honduras, Jamaica, México, Nicarágua, Panamá, Paraguai, Peru, Suriname, Uruguai e Venezuela.

¹⁸ Protocolo de San Salvador, que entrou em vigência em 1999.

Interamericana de DH, que trabalham conjuntamente para a proteção dos direitos positivos universais.

A América Latina possui um histórico de desrespeito aos direitos humanos, bem como elevados níveis de desigualdade social, além de diversos países terem atravessado períodos de regimes ditatoriais que dizimaram direitos básicos e liberdades civis, desse modo o SIDH deve ser analisado a partir dessas especificidades regionais. Os países latino americanos estão em processo de consolidação democrática, a conclusão deste processo inicia um ciclo de total respeito aos direitos humanos fundamentais, por parte do aparato estatal. Desde a criação da OEA manifesta-se uma preocupação com a igualdade de gênero e com as lutas que permeiam a vida das mulheres. Desse modo, em 1928, teve origem a Comissão Interamericana de Mulheres – CIM, que consiste no primeiro organismo intergovernamental criado para abordar o tema específico de direito das mulheres. Neste mesmo período o sufrágio era recentemente adotado por poucos países latino americanos (BANDEIRA e ALMEIDA, 2015, p. 504).

Entre 2008 e 2018, a CIDH julgou 52 petições sobre violações de direitos humanos, das quais duas tinham relação com omissão de Estado em proteger a vítima e punir responsáveis por violência contra mulher.¹⁹ Uma denúncia acusava autoridades dos Estados Unidos²⁰ de não agirem de forma diligente em uma situação de violência doméstica que levou, em 1999, à morte das três filhas de Jessica Lenahan, que já tinha solicitado medidas protetivas contra o ex-marido, Simon Gonzales (Informe n.º 80/11). Neste caso, a CIDH publicou recomendações ao país nas quais pede o fortalecimento da legislação federal e dos estados para a proteção de vítimas de violência doméstica, além de investigações meticolosas para apurar a morte das crianças e as falhas na atuação estatal.²¹ O outro caso é o da mexicana Paloma Ángelica Escobar Ledezma, de 16 anos. Desaparecida em 2002, aos 16 anos, ela foi encontrada morta e com sinais de violência sexual em circunstâncias nunca esclarecidas pelo Estado mexicano (Informe n.º

¹⁹ Consulta realizada pela autora no site da OEA, nos dias 10 e 11 de novembro de 2018, por meio do link institucional <<http://www.oas.org/es/cidh/decisiones/fondos.asp>>.

²⁰ Dos 52 casos julgados no período de 2008 a 2018 pela CIDH, 13 eram contra os Estados Unidos (a maior parcela). Essa proporção, no entanto, não reflete a situação desse Estado no quantitativo de casos que chegam à comissão. Entre 2015 e 2018, por exemplo, 252 petições foram admitidas pela comissão, ou seja, foram consideradas factíveis e deverão ter o mérito julgado. Somente cinco são denúncias contra os Estados Unidos.

²¹ CIDH/OEA. Informe n.º 80/11 - Caso 12.626 - Jessica Lenahan (Gonzales) e outros versus Estados Unidos. Washington, D.C., 21 jul. 2011. Disponível em: <<http://www.oas.org/es/cidh/decisiones/2011/USPU12626ES.doc>>. Acesso em: 10 nov. 2018.

51/13).²² A CIDH concluiu que o México violou diversos tratados internacionais, entre eles os direitos de Paloma Angélica que constam no artigo 7 da Convenção de Belém do Pará. Por esse artigo, os Estados Partes se comprometem a criar políticas para “prevenir, punir e erradicar” todas as formas de violência contra a mulher.²³ O México é signatário da convenção desde 1998.

Para ilustrar a atuação da CIDH em um universo maior, que inclui a América Latina, é válido destacar que, das 252 denúncias consideradas factíveis pela comissão entre os anos de 2015 e 2018, pelo menos sete tratam da omissão de Estados em proteger vítimas e punir os responsáveis por violência contra mulheres, seja doméstica ou não. Das petições citadas, uma narra situação ocorrida no Chile (Informe n.º 59/18); duas na Colômbia (109/17 e 155/17); três no México (126/17, 144/17 e 174/17); e uma no Peru (162/17). As denúncias revelam omissão dos Estados em histórias de mulheres que foram torturadas e violentadas em meio a conflitos políticos (109/17 e 162/17), da morte de uma idosa indígena agredida e violentada por militares (144/17), de desaparecimentos e mortes de mulheres em "situação generalizada de violência" relacionada ao narcotráfico (174/17 e 126/17) e de violência doméstica (59/18).²⁴

1.2.3. Sistema Africano

O Sistema Africano foi criado mediante duas etapas de formulação, a primeira consiste na adoção da Carta Africana de Direitos Humanos e dos Povos, de 1981, também denominada “Banjul-Charta”, pela Organização da Unidade Africana, que atualmente corresponde pela União Africana que possui 53 países membros. A segunda etapa foi consolidada com a criação da Corte Africana de Direitos Humanos e dos povos em 2004, que iniciou seus trabalhos em 2006.

A Carta Africana, ratificada em 1986, difere das outras duas Convenções (Europeia e Interamericana) em vigor de questões específicas. A Carta assegura direitos econômicos, sociais e culturais além dos direitos civis e políticos essenciais, e possui

²² CIDH/OEA. Informe n.º 51/13 – Caso 12.551 - Paloma Angélica Escobar Ledezma e outros versus México. Washington, D.C., 12 jul. 2013. Disponível em: <<http://www.oas.org/es/cidh/decisiones/2013/MXPU12551ES.doc>>. Acesso em: 10 nov. 2018.

²³ OEA. Comissão Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência Contra a Mulher. 24.º Período Ordinário de Sessões da Assembleia Geral, Belém, PA, 9 jun. 1994. Disponível em: <<http://www.cidh.org/basicos/portugues/m.belem.do.para.htm>>. Acesso em: 11 nov. 2018.

²⁴ Consulta realizada pela autora no site da OEA, nos dias 10 e 11 de novembro de 2018, por meio do link institucional <<http://www.oas.org/es/cidh/decisiones/admisibilidades.asp>>.

uma ênfase nos direitos dos povos, respeitando as peculiaridades das tradições africanas. Além de direitos, a Carta inclui deveres que abrangem a vida em sociedade, como respeitar os semelhantes, proteger o desenvolvimento harmonioso da família e respeitar seus pais e ampará-los quando necessário (HEINTZE, 2009, p. 77).

A Comissão Africana de Direitos Humanos é formada por onze integrantes, eleitos pelos governos dos Estados Membros da Carta Africana, por um prazo de seis anos, podendo ser reeleitos. O critério adotado para eleição é o mérito pessoal. As atribuições da Comissão estão estabelecidas no artigo 45 da Carta e abrange a elaboração de estudos, organização de eventos, divulgação de informações, recomendações aos Estados Membro, além de desenvolver princípios e cooperar com as demais instituições de direitos humanos do continente e internacionais. A Comissão admite recursos individuais e estatais para o exercício de suas funções (HEINTZE, 2009, p. 77).

Diferentemente dos sistemas europeu e americano, a Comissão Africana aceita somente petições individuais relacionadas a violações maciças ou recorrentes de direitos humanos, não sendo aceitas violações individuais e restritas desses direitos. Outra atribuição da Comissão é formular análises dos órgãos da União Africana e de outros organismos intergovernamentais africanos sobre interpretações da Carta Africana de DH (HEINTZE, 2009, p. 77).

A Corte Africana é o órgão jurisdicional do Sistema Africano, foi criado através de protocolo adicional à Carta Africana no ano 1998, entrando em vigência somente em 2004. Composta por onze juízes oriundos dos países membros da União Africana, a definição da composição da Corte leva em consideração a representação de diferentes regiões da África, os fundamentais direitos da família e ainda se busca uma representação mais igualitária dos sexos. A Assembleia Geral da União Europeia elege os juízes por seis anos de mandato individual, podendo ser reeleitos uma única vez (HEINTZE, 2009, p. 78).

A Comissão Africana e os Estados Membros, formuladores de queixas, possíveis violadores de direitos ou quando nacionais foram vítimas de violações, estão habilitados a submeter questões a Corte Africana. Bem como as organizações intergovernamentais. Há exceções em que organizações não governamentais podem submeter recursos individuais, com status de observador, essa situação exige que o Estado envolvido reconheça a competência da Corte por intermédio de declaração específica.

A Corte possui autoridade jurídica sobre todos os casos e conflitos a ela submetidos referentes à interpretação e aplicação da Banjul-Charta, do protocolo adicional de criação da Corte e dos demais instrumentos de direitos humanos ratificados pelos Estados Partes do litígio. Mediante solicitação de país membro da União Africana, da própria UA, dos organismos integrantes, a Corte pode formular pareceres sobre a Carta Africana e outros instrumentos jurídicos de DH. As sentenças do Tribunal relativos aos Estados Partes em conflito e a execução da deliberação é obrigatória. A supervisão da execução é função do conselho executivo. Em casos de não aplicação da decisão, a questão é levada a Assembleia dos Chefes de Estado e de Governo e inserida em um relatório anual, o intuito é exercer pressão para que o Estado condenado execute a decisão (HEINTZE, 2009, p. 78).

Um dos documentos seguidos pela Corte é o Protocolo à Carta Africana dos Direitos do Homem e dos Povos sobre os Direitos das Mulheres em África, adotado a partir de julho de 2003. O protocolo regulamenta as formas como os Estados signatários devem atuar para perseguir os objetivos da Carta. Dessa forma, o protocolo define mulheres como “pessoas do gênero feminino, inclusive meninas” e traz uma definição do termo “violência contra mulheres:

“Violência contra mulheres” significa todos os atos perpetrados contra mulheres que causam ou poderiam causar a elas dano físico, sexual, psicológico e econômico, incluindo a ameaça de tais atos; ou executar a imposição de restrições arbitrárias ou privações das liberdades fundamentais na vida privada ou pública em tempo de paz e durante situações de conflitos armados ou de guerra [...].²⁵

Dessa forma, o documento traz um conceito amplo de violência contra a mulher, que perpassa até danos psicológicos e econômicos, em tempos de guerra ou de paz. O documento também esclarece que os Estados precisam adotar e implementar medidas adequadas para proteger mulheres contra todas as formas de violência, físicas ou verbais.²⁶

²⁵ ACHPR. Protocolo à Carta Africana dos Direitos do Homem e dos Povos sobre os Direitos das Mulheres em África. 2ª Sessão Ordinária da Assembleia da União, Maputo, 11 jul. 2003. Disponível em: <http://www.achpr.org/files/instruments/women-protocol/achpr_instr_proto_women_eng.pdf>. Acesso em: 11 nov. 2018.

²⁶ ACHPR. Protocolo à Carta Africana dos Direitos do Homem e dos Povos sobre os Direitos das Mulheres em África. 2ª Sessão Ordinária da Assembleia da União, Maputo, 11 jul. 2003. Disponível em: <http://www.achpr.org/files/instruments/women-protocol/achpr_instr_proto_women_eng.pdf>. Acesso em: 11 nov. 2018.

2. ÓRGÃOS E INSTRUMENTOS DO SISTEMA INTERAMERICANO DE DIREITOS HUMANOS

Este capítulo tem como objetivo detalhar a estrutura normativa do Sistema Americano, representada pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos e da Corte Interamericana de Direitos Humanos. Por fim, são destacados os principais tratados no âmbito do SiDh utilizados como base no trâmite do Caso Maria da Penha na CIDH.

2.1. A COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS

A Comissão Interamericana de DH (CIDH) teve origem, primeiramente, como uma unidade autônoma para a promoção dos direitos humanos, em 1960. Tornou-se um organismo da OEA somente em 1970, tal alteração de status fortaleceu seu estatuto e, portanto, sua competência jurídica, ela possui sede em Washington, D.C., capital federal dos Estados Unidos. A Comissão é composta por sete membros eleitos por quatro anos pela Assembleia Geral da OEA, podendo ser reeleitos somente uma vez. Para a escolha são consideradas suas qualidades e competências em relação ao tema de direitos humanos, eles podem ser nacionais de qualquer Estado Membro da organização. A CIDH tem como objetivo principal promover e proteger o respeito aos DH no continente americano.

A competência da Comissão Interamericana de Direitos Humanos alcança todos os Estados-partes da Convenção Americana, em relação aos direitos humanos nela consagrados. Alcança ainda todos os Estados-membros da Organização dos Estados Americanos, em relação aos direitos consagrados na Declaração Americana de 1948 (PIOVESAN, 2014, p. 208)

Em meio às atribuições da CIDH estão a apresentação de recomendações aos governos dos Estados Membros, que beneficiem a pauta dos direitos humanos em termos de Constituição e elaboração de leis, além de soluções adequadas para a promoção dos direitos essenciais. A CIDH pode coordenar investigações in loco nos Estados Membros, submeter relatórios anuais dos Estados à Assembleia Geral da OEA e ainda solicitar missões de “observadores” (HEINTZE, 2009, p. 71).

Cabe à CIDH verificar as comunicações²⁷ de denúncias de violações aos direitos garantidos pela CADH, tais denúncias são encaminhadas majoritariamente por indivíduos, grupos sociais ou ONGs. Quando um Estado se torna parte a CADH, ele assume automaticamente a obrigatoriedade da competência da Comissão, que avalia essas comunicações (PIOVESAN, 2013, p. 209).

A Comissão Interamericana está apta a receber petições individuais, requeridas por pessoas ou grupos que tiveram seus direitos estabelecidos pela CADH violados. Além disso, a CIDH pode receber queixas facultativas dos Estados Membros, para isso exige-se uma declaração, complementar à ratificação, que reconheça a competência da Comissão para processos intergovernamentais.

Existem requisitos estipulados pelo direito internacional público que determinam que a CIDH só pode admitir uma petição individual após o esgotamento dos recursos jurídicos internos do país e somente após seis meses da decisão nacional. No entanto, tais requisitos são discutíveis, pois o processo jurídico interno pode ser ineficiente, em uma conjuntura onde a lei doméstica não abrange a proteção do direito violado, ou em caso de impedimento de acesso a recursos legais ao indivíduo que alega violação dos direitos, ou até mesmo em circunstância de morosidade processual, ou quando a legislação interna não conduz devidamente o processo legal (PIOVESAN, 2013, p. 209).

A partir da admissibilidade da petição, a CIDH avalia o mérito de acordo com o artigo 46 da CADH. Se a petição for reconhecida busca-se informações junto ao governo denunciado, realiza-se às investigações dos fatos e audições com as partes interessadas, representantes do governo em questão e o autor do recurso. A tramitação das queixas, individuais e estatais, podem ser observadas em duas fases, o cumprimento dos requisitos a admissibilidade e a “observância do contraditório” (PIOVESAN, 2013, p. 210).

No decorrer de toda a análise do caso, a CIDH busca alcançar uma solução pacífica entre as partes, quando possível. Se a Comissão for exitosa na conciliação, encaminha-se para o Secretário Geral da OEA um relatório detalhado sobre caso e seu desfecho. Se um acordo entre as partes não for possível, um relatório mandatório é elaborado pela Comissão sobre as conclusões da investigação e apresentado às partes envolvidas, contendo as conclusões da Comissão sobre o caso, ou seja, determinando se

²⁷ Conforme os artigos 41 e 44 da Convenção Americana de Direitos Humanos.

o Estado denunciado violou ou não a CADH. O Estado parte pode apreciar as recomendações do relatório em um prazo de três meses. Dentro deste prazo a disputa pode ser solucionada ou enviada à Corte Interamericana de Direitos Humanos pela própria CIDH ou por uma das partes (PIOVESAN, 2013, p. 210).

Se durante o prazo de três meses o caso não for elucidado pelos envolvidos e nem mesmo levado a Corte IDH, a própria CIDH poderá manifestar seu posicionamento e conclusão do caso, mediante maioria absoluta dos votos dos membros. A Comissão emitirá recomendações e estipulará um prazo para o Estado tomar as medidas cabíveis de reparação. Ao fim do prazo estipulado, a CIDH definirá se as recomendações foram implementadas, publicando um informe anexo ao relatório anual de atividades. Reiterando que somente a CIDH e os Estados Partes podem repassar o caso para a Corte IDH, sendo que indivíduos não podem submeter o caso a Corte, como previsto no artigo 61 da CADH (PIOVESAN, 2013, p. 210).

O novo Regulamento da Comissão, aprovado em 2001, em seu artigo 44 estabelece que o Estado parte que não cumprir as recomendações, conforme artigo 50 da CADH, será submetido à Corte IDH, exceto decisão por maioria absoluta dos membros da Comissão. Este novo regulamento concede maior justicialização do SiDH, sendo que o caso é diretamente encaminhado à Corte. Cabe ressaltar que o caso só será levado à Corte se o Estado parte envolvido reconhecer a competência do órgão em relação à interpretação e aplicação da CADH, sob declaração expressa e específica (PIOVESAN, 2013, p. 211).

Em caso de queixas interestatais, o sistema de comunicações também exige uma cláusula facultativa, onde ambos Estados Partes precisam reconhecer a competência da CIDH em admitir e avaliar alegações de violações a direitos previsto na CADH. Neste preâmbulo, a CADH modifica os paradigmas tradicionais, estabelecidos pela Convenção Europeia, o qual torna a declaração de reconhecimento de competência um requisito opcional para as petições individuais, porém obrigatório para o sistema de comunicação interestatal. Entende-se que o sistema de comunicação pode ser instrumentalizado, por alguns Estados, para fins políticos e intervencionistas (PIOVESAN, 2013, p. 211).

2.2. A CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS

A Corte Interamericana é o órgão jurisdicional do SiDH, com sede em San José, na Costa Rica. A CorteIDH delibera sobre os casos de violações de DH praticados pelos Estados Partes da OEA e que tenham ratificado a Convenção Americana. Consiste em um tribunal supranacional interamericano que pode condenar os Estados Partes da CADH por violações aos DH, mediante aceitação expressa da competência contenciosa da Corte pelos Estados submetidos ao tribunal, em conformidade ao artigo 62 da CADH (MAZZUOLI, 2014, p. 96).

A CorteIDH é o segundo tribunal instaurado em esferas regionais, precedida somente pela Corte Europeia, teve origem em 1978 através da vigência da CADH, no entanto entrou em atividade, efetivamente, somente em 1980, quando manifestou seu primeiro parecer consultivo, e sete anos depois emitiu seu primeiro acórdão (MAZZUOLI, 2014, p. 96).

De fato, a CorteIDH não pertence à OEA, ela configura um órgão judicial internacional da CADH. De qualquer forma os sete juízes que compõem a Corte são originários dos Estados Membros da OEA, eleitos através de suas competências pessoais e possuem amplo conhecimento sobre direitos humanos e sobre a legislação de seus Estados nacionais. Os juízes são eleitos por seis anos podendo ser reeleitos uma única vez, o quórum mínimo para deliberações é de cinco juízes (MAZZUOLI, 2014, p. 96).

São duas competências atribuídas à Corte, uma competência consultiva, relativa à compreensão das cláusulas da Convenção Americana e de outros tratados sobre proteção dos DH proveniente dos Estados americanos, e outra competência contenciosa, de natureza jurídica, apta a julgar casos reais de violações de direitos pelos Estados Partes, o requisito para esta última competência é o reconhecimento expresso pelo Estado Parte da jurisdição da CorteIDH. Isto é, um Estado Parte da CADH não pode ser submetido à jurisdição da Corte, se ele próprio não reconhecer a competência contenciosa da mesma. Quando os Estados ratificam a CADH ocorre o reconhecimento automático da competência consultiva da CorteIDH, porém a competência contenciosa é facultativa e será capaz de ser reconhecida depois (MAZZUOLI, 2014, p. 97).

No contexto do SiDH, somente a CIDH poderá submeter uma petição individual ao conhecimento da CorteIDH, a Comissão funciona como instância preliminar à jurisdição interamericana, diferente do que ocorre no sistema europeu. Um Estado Parte

poderá denunciar outro Estado Parte à CorteIDH, ao passo que o país acusado tenha reconhecido, preliminarmente, a jurisdição do tribunal. No entanto, a CorteIDH tem efetuado esforços para aceitar o acesso direto dos indivíduos à sua jurisdição, as alterações acrescentadas ao seu quarto Regulamento em 2001 é o maior exemplo neste sentido. Além disso, o direito à petição individual junto aos tribunais internacionais deve constituir, também, o alicerce básico da proteção internacional dos DH, pois os indivíduos são os verdadeiros demandantes diante dos tribunais internacionais (CANÇADO TRINDADE, 2013, p. 27).

A atribuição principal da CorteIDH é decretar sentenças que são consideradas *definitivas e inapeláveis*, dessa forma as decisões da Corte são obrigatórias para os Estados que reconheceram sua competência contenciosa. A Corte também pode consentir medidas provisórias, em circunstâncias de extrema gravidade e urgência, para impedir danos irremediáveis, essas medidas podem ser autorizadas através de solicitação da Comissão, em casos em que a CorteIDH não tenha conhecimento dos fatos (MAZZUOLI, 2014, p. 98).

A partir de uma decisão condenatória da CorteIDH, é certo que o Estado sentenciado deverá reparar imediatamente o dano, geralmente, sob pagamento de indenização à parte prejudicada. Ao ratificarem a CADH os Estados Partes se responsabilizam em executar a deliberação da Corte quanto ao pagamento de indenização compensatória e aos desembargos no âmbito da legislação doméstica, adotando medidas necessária para a efetivação eficaz da decisão do tribunal internacional (MAZZUOLI, 2014, p. 98).

2.3. PRINCIPAIS INSTRUMENTOS LEGAIS DO SIDH PARA O CASO MARIA DA PENHA

Neste subtópico serão analisadas as duas bases legais de proteção aos direitos humanos, no âmbito do Sistema Interamericano, utilizados para a condenação do Estado brasileiro pela CorteIDH no Caso Maria da Penha. A Convenção Americana, instrumento de maior importância do SiDH, e a Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher.

2.3.1. Convenção Americana de Direitos Humanos

A Convenção Americana de Direitos Humanos (CADH), entrou em vigor em 1978, foi ratificada por 25 Estados Partes da OEA até 2012²⁸. Ela representa a garantia de uma série de direitos civis e políticos destinados aos indivíduos oriundos do continente americano. Por certo, os Estados Partes da Convenção se comprometem a respeitar os direitos estabelecidos, de modo a assegurar livre e pleno exercício desses direitos (PIOVESAN, 2013, p. 207).

Assim sendo, os Estados Partes possuem obrigações positivas e negativas em relação à Convenção. A negativa concerne à obrigação de não violar direitos individuais, e a positiva está relacionada à implementação de medidas assertivas, em situações específicas, que preservem o pleno exercício dos direitos previstos na CADH (PIOVESAN, 2013, p. 208).

A CADH confere proteção complementar à legislação doméstica do Estado Parte, ou seja, ela não anula a competência primária dos Estados de resguardar os direitos dos indivíduos que estão sob sua jurisdição. Desse modo, o mecanismo de proteção previsto na CADH poderá atuar somente após a chance de ordenamento por parte do Estado. Em caso de inércia do Estado ou de ineficácia do sistema de proteção nacional, a proteção estabelecida pela Convenção deverá ser acionada. Logo, a CADH estabelece mecanismos de fiscalização e instauração dos direitos que nela constam, este aparato é representado pelos dois órgãos, CIDH e Corte IDH, já mencionados (MAZZUOLI, 2014, p. 94).

A Convenção é dividida em três partes, das quais a primeira elenca um conjunto de direitos civis e políticos fundamentais, dentre eles: “Artigo 4. Direito à vida, Artigo 5. Direito à integridade pessoal, Artigo 6. Proibição da escravidão e da servidão, Artigo 7. Direito à liberdade pessoal, Artigo 8. Garantias judiciais, Artigo 13. Liberdade de pensamento e de expressão, Artigo 12. Liberdade de consciência e de religião”²⁹. A Parte II expõe as formas de se auferir a proteção dos direitos previamente listados na Parte I (MAZZUOLI, 2014, p. 94).

²⁸ CIDH/OEA. B-32: Convenção Americana sobre Direitos Humanos. Disponível em: <https://www.cidh.oas.org/Basicos/Portugues/d.Convencao_Americana_Ratif..htm>. Acesso em: 28 nov. 2018.

²⁹ CIDH/OEA. Convenção Americana sobre Direitos Humanos. Disponível em: <https://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/c.convencao_americana.htm>. Acesso em: 28 nov. 2018.

Os dois primeiros artigos representam a cerne da CADH, consiste na definição dos deveres dos Estados Partes, o artigo 1.º, 1, denomina-se “Obrigação de Respeitar os Direitos”, “Os Estados Partes nesta Convenção comprometem-se a respeitar os direitos e liberdades nela reconhecidos e a garantir seu livre e pleno exercício a toda pessoa que esteja sujeita à sua jurisdição, sem discriminação alguma por motivo de raça, cor, sexo, idioma, religião, opiniões políticas ou de qualquer outra natureza, origem nacional ou social, posição econômica, nascimento ou qualquer outra condição social”. Fica perceptível nesta passagem que a jurisdição da CADH pode ser submetida a toda pessoa, sem levar em conta a nacionalidade da pessoa violada, mas sim o local da violação. Já o art. 2º, denominado “Dever de adotar disposições de direito interno”, estabelece que “Se o exercício dos direitos e liberdades mencionados no artigo 1 ainda não estiver garantido por disposições legislativas ou de outra natureza, os Estados Partes comprometem-se a adotar, de acordo com as suas normas constitucionais e com as disposições desta Convenção, as medidas legislativas ou de outra natureza que forem necessárias para tornar efetivos tais direitos e liberdades” (MAZZUOLI, 2014, p. 95).

A CADH não define o que são direito social, econômico ou cultural, foi através da Assembleia Geral da OEA, de 1988, que se estipulou o Protocolo Adicional à CADH, chamado Protocolo de San Salvador, o qual salvaguarda esses direitos. O Brasil ratificou o Protocolo em 1999 (MAZZUOLI, 2014, p. 95).

No Caso Maria da Penha, os artigos da CADH violados pela República Federativa do Brasil foram os artigos 46 2. As disposições das alíneas a e b do inciso 1 deste artigo não se aplicarão quando: c. houver demora injustificada na decisão sobre os mencionados recursos e o Artigo 47 determina que: A Comissão declarará inadmissível toda petição ou comunicação apresentada de acordo com os artigos 44 ou 45 quando: a. não preencher algum dos requisitos estabelecidos no artigo 46; b. não expuser fatos que caracterizem violação dos direitos garantidos por esta Convenção; c. pela exposição do próprio peticionário ou do Estado, for manifestamente infundada a petição ou comunicação ou for evidente sua total improcedência; ou d. for substancialmente reprodução de petição ou comunicação anterior, já examinada pela Comissão ou por outro organismo internacional³⁰.

30 Consulta realizada pela autora no site da OEA, no dia 13 de novembro de 2018, por meio do link institucional <<https://www.cidh.oas.org/annualrep/2000port/12051.htm>>

2.3.2. Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a violência contra a Mulher

A Comissão Interamericana de Mulheres (CIM) consiste em um órgão especializado e permanente criado com o intuito de reconhecer e salvaguardar os direitos humanos das mulheres, anteriormente operava no contexto União Pan-Americana sendo incorporada à OEA em 1948, possui sede nos EUA. A CIM tem como objetivo auxiliar os países da OEA a alcançar seus compromissos internacionais sobre os DH das mulheres e igualdade de gênero, atuando para que tais premissas se tornem políticas públicas satisfatórias (BANDEIRA e ALMEIDA, 2015, p. 504).

A partir de brechas da CEDAW, principalmente em relação à questão de violência contra as mulheres, a CIM estabeleceu uma ação estratégica a fim de levantar dados sobre a violência de gênero no plano interamericano, com a participação da sociedade civil e tribunais da OEA. A consequência do estudo foi a constatação do predomínio da violência contra a mulheres manifestada de inúmeras maneiras. Em busca de medidas no campo jurídico e administrativo para combater tal violência, a CIM elaborou o anteprojeto de texto para a Convenção, passando pelo crivo de diversos governos (BANDEIRA e ALMEIDA, 2015, p. 505).

Na Assembleia Geral da OEA, realizada em Belém do Pará, em 1994, foi apresentada a Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a violência contra a Mulher, também conhecida como Convenção de Belém do Pará, que fora promulgada no mesmo ano por aclamação. A Convenção foi ratificada por 32 Estados dos 35 que fazem parte da OEA, o Brasil aprovou através do Decreto Legislativo n.º107, em 1995, ratificando-a no mesmo ano.

A Convenção de Belém do Pará estabeleceu parâmetros mundiais no combate à violência contra a mulher, concedendo aos Estados a responsabilidade de enfrentar e erradicar este problema estrutural. A Convenção ampliou o debate sobre violência doméstica elevando o assunto ao patamar de uma violação dos direitos humanos e também reconhecendo que tal violência tem a mesma origem, a relação desigual de poder entre homens e mulheres permeadas através de tradições culturais (BANDEIRA e ALMEIDA, 2015, p. 508).

A dita Convenção é dividida em cinco capítulos, compostos por 25 artigos. O capítulo I define a configuração da violência contra a mulher; o capítulo II expõe os direitos protegidos pela Convenção; o III refere-se aos deveres dos Estados; são

seguidos do capítulo IV, que estabelece os mecanismos interamericanos de proteção, e do V, sobre as disposições gerais (PETERKE, 2009, p. 300).

O artigo 12 da referida Convenção aponta que “Qualquer pessoa ou grupo de pessoas, ou qualquer entidade não governamental juridicamente reconhecida em um ou mais Estados Membros da Organização, poderá apresentar à Comissão Interamericana de Direitos Humanos petições referentes a denúncias ou queixas de violação do artigo 7 desta Convenção por um Estado Parte, devendo a Comissão considerar tais petições de acordo com as normas e procedimentos estabelecidos na Convenção Americana sobre Direitos Humanos e no Estatuto e Regulamento da Comissão Interamericana de Direitos Humanos, para a apresentação e consideração de petições”, a violação do Estado brasileiro perante este artigo tornou possível a admissibilidade da petição apresentada por Maria da Penha na CIDH³¹.

Através da ratificação da Convenção de Belém do Pará o Estado brasileiro se comprometeu a implementar, em sua legislação doméstica, medidas penais, civis e administrativas com o objetivo de combater e erradicar a violência contra as mulheres. Sendo que a Lei Maria da Penha foi o esteio do compromisso internacional firmado pelo Brasil, desse modo a legislação interna teve de ser harmonizada com as normas internacionais de DH (MAZZUOLI, 2014, p. 183).

3. O CASO MARIA DA PENHA

O Caso Maria da Penha Maia Fernandes foi o mais emblemático sobre violência contra a mulher, envolvendo o Estado brasileiro, no plano internacional. Ele foi levado à CIDH pela vítima e pelos respectivos peticionários, o Centro pela Justiça e pelo Direito Internacional (CEJIL) e o Comitê Latino-Americano de Defesa dos Direitos da Mulher (CLADEM), no dia 20 agosto de 1998, com base nos artigos 44 e 46 da Convenção de Belém do Pará que estipulam a competência da Comissão. As alegações versavam sobre a tolerância do Estado brasileiro em relação à violência sofrida por Maria da Penha e cometida por Marco Antônio Heredia Viveiros, ex-cônjuge dela, que acarretou em duas tentativas de homicídio que resultaram em paraplegia irreversível somada a outras enfermidades (BARRAL, 2006, p. 424).

³¹ Consulta realizada pela autora no site da OEA, no dia 20 de dezembro de 2018, por meio do link institucional <<http://www.cidh.org/Basicos/Portugues/m.Belem.do.Para.htm>>.

O caso se arrastou por 15 anos nos tribunais do Estado do Ceará, sem decisão definitiva, após diversas apelações da defesa do perpetrador. O tempo consumido no processo fazia entender que a história estava marcada pela impunidade, mediante a inexistência de medida condenatória. Neste caso, como em muitos outros casos de violência doméstica no Brasil, o Poder Judiciário brasileiro agiu de forma inerte e negligente, aumentando o risco de impunidade devido à morosidade do processo ter levado a proximidade do prazo prescricional para este crime, que é de 20 anos. Não foram garantidas medidas mínimas fundamentais para o processamento judicial e a punição do agressor, apesar de reiteradas denúncias efetuadas pela vítima (BARRAL, 2006, p. 425).

A priori, a denúncia se referia aos artigos 1, que diz respeito à “obrigação de respeitar os direitos”; 8, que trata das “garantias judiciais”; 24, que aborda a “igualdade perante a lei”; e 25, que institui a “proteção judicial” da Convenção Americana, em relação aos artigos II e XVIII da Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem, assim como dos artigos 3, 4, a, b, c, d, e, f, g, 5 e 7 da Convenção de Belém do Pará. Ainda que a CIDH tenha enviado diversos requerimentos ao Estado brasileiro, não houve manifestação do país em relação ao conteúdo da petição. Após trâmites regulamentares, aplicou-se o artigo 42 do Regulamento da Comissão³² pressupondo a veracidade dos fatos expostos na petição (BARRAL, 2006, p. 425).

O processo de análise da admissibilidade da petição, perante a CIDH, resultou na aceitação da petição, em conformidade com os artigos 46(2)(c) e 47 da CADH e o artigo 12 da Convenção de Belém do Pará. O relatório emitido pela Comissão, com base no artigo 51³³ da CADH, concluiu também que Estado brasileiro violou os direitos às

³² *Ipsis verbis*: “Artigo 42. Arquivamento de petições e casos: 1. Em qualquer momento do procedimento, a Comissão poderá decidir sobre o arquivamento dos autos quando: a. verifique que não existam ou subsistam os motivos da petição ou caso; ou b. não disponha da informação necessária para alcançar uma decisão sobre a petição ou caso. 2. Antes de considerar o arquivamento de uma petição ou caso, será solicitado aos peticionários que apresentem a informação necessária e estes serão notificados sobre a possibilidade de uma decisão de arquivamento. Uma vez vencido o prazo estabelecido para a apresentação de tal informação, a Comissão procederá a adotar a decisão correspondente”.

³³ O artigo 51 da Convenção Americana estabelece que: “1. Se no prazo de três meses, a partir da remessa aos Estados interessados do relatório da Comissão, o assunto não houver sido solucionado ou submetido à decisão da Corte pela Comissão ou pelo Estado interessado, aceitando sua competência, a Comissão poderá emitir, pelo voto da maioria absoluta dos seus membros, sua opinião e conclusões sobre a questão submetida à sua consideração; 2. A Comissão fará as recomendações pertinentes e fixará um prazo dentro do qual o Estado deve tomar as medidas que lhe competirem para remediar a situação examinada; 3. Transcorrido o

garantias judiciais e à proteção judicial da vítima garantidos nos artigos 8 e 25 da CADH, em conformidade com a obrigação geral de respeitar e garantir os direitos previsto no artigo 1(1) da CADH, nos artigos II e XVII da Declaração Americana e no artigo 7 da Convenção de Belém do Pará. Neste caso, o Estado tem obrigação de intervir com a devida diligência no intuito de prevenir tais violações. Desse modo tal violação cumpre um “padrão discriminatório” nas situações de violência contra as mulheres no país, devido à ineficiência do processo judicial.

A petição é admissível em conformidade com os artigos 46(2)(c) e 47 da Convenção Americana e o artigo 12 da convenção de Belém do Pará. A violação do Estado segue um padrão discriminatório com respeito à tolerância da violência doméstica contra mulheres no Brasil por ineficácia da ação judicial (BARRAL, 2006, p. 425).

A Comissão recomenda, ainda no relatório referido, que o Estado brasileiro conduza uma investigação séria, imparcial e exaustiva para elucidar a responsabilidade penal do agressor, além de determinar se existe envolvimento de agentes estatais que tenham atuado para impedir o processamento rápido e efetivo do perpetrador. A CIDH recomenda também a reparação imediata da vítima e adoção de medidas efetivas na esfera nacional a fim de barrar a tolerância estatal perante a violência contra as mulheres.

Em agosto de 2000, a CIDH iniciou o processo de solução amistosa, colocando-se à disposição das partes por 30 dias, conforme estipulado pela CADH e pelo Regulamento da Comissão. No entanto, nenhuma das partes contactou a Comissão, pois ambas consideraram que o conflito não poderia ser solucionado por essa via. O Estado brasileiro se absteve de todas as fases do processo, ainda que a Comissão tenha encaminhado diversas solicitações: em outubro de 1998, em agosto de 1999 e em agosto de 2000. A inércia do Estado em relação ao trâmite da petição na CIDH se contrapõe ao compromisso internacional o qual o Brasil assumiu quando ratificou a CADH, principalmente no que diz respeito à competência da Comissão. Posto isso, a CIDH analisou o caso com base em documentos apresentados pelos petionários e por outros elementos, e por fim considerou que não foram encontrados elementos contrários à petição apresentada.

prazo fixado, a Comissão decidirá, pelo voto da maioria absoluta dos seus membros, se o Estado tomou ou não medidas adequadas e se publica ou não seu relatório”.

No ano de 2001, a Comissão Interamericana responsabilizou o Estado Brasileiro por omissão e negligência perante a violência doméstica sofrida por Maria da Penha. A condenação foi um fato inédito e deslanchou uma série de recomendações ao Estado Brasileiro em relação a políticas públicas e avanços no poder legislativo. A Comissão Interamericana ainda ressaltou a sistematicidade com que os órgãos estatais brasileiros que eram os responsáveis por agir nesses casos fechavam os olhos para a violência contra a mulher, declarando que se tratava de uma omissão sistemática, não limitada ao Caso Maria da Penha, que refletia e disseminava os aspectos que levam à violência contra a mulher no Brasil:

A violência doméstica é uma das mais insidiosas formas de violência contra mulher. Prevalece em todas as sociedades. No âmbito das relações familiares, mulheres de todas as idades são vítimas de violência de todas as formas, incluindo o espancamento, o estupro e outras formas de abuso sexual, violência psíquica e outras, que se perpetuam por meio da tradição. A falta de independência econômica faz com que muitas mulheres permaneçam em relações violentas [...]. Estas formas de violência submetem mulheres a riscos de saúde e impedem a sua participação na vida familiar e na vida pública com base na igualdade (Recomendação Geral n.19 do Comitê CEDAW, 1992).

A condenação acarretou em uma série de recomendações da CIDH ao Estado brasileiro, que visam reparar de forma material os danos causados à Maria da Penha, bem como o processamento penal do agressor, além de investigação assídua do caso. As demais recomendações sugerem que o Estado desenvolva medidas efetivas que objetivam evitar a tolerância estatal e o tratamento de cunho discriminatório perante a violência contra a mulher no Brasil, como a capacitação de policiais e funcionários judiciais, a redução do tempo processual através da simplificação dos procedimentos judiciais, a adoção de formas alternativas aos meios judiciais de solução de conflitos intrafamiliares, mais delegacias especializadas na defesa dos direitos das mulheres, bem como medidas de caráter pedagógico de inclusão curricular a fim de disseminar a importância do respeito à mulher e seus direitos. Ao governo brasileiro foi conferido um prazo de 60 dias para o cumprimento das recomendações, no entanto não houve manifestação por parte do Estado.

3.1. INFLUÊNCIAS DO CASO MARIA DA PENHA PARA AS POLÍTICAS PÚBLICAS DO BRASIL

Este capítulo tem como objetivo detalhar desde o contexto de elaboração do projeto de Lei até os trâmites legislativos percorridos para efetivar e implementar a Lei Maria da Penha no ordenamento legal brasileiro. Além de discorrer sobre os mecanismos criados pela Lei e sua efetividade em relação às iniciativas de enfrentamento a violência de gênero. A relevante influência da Lei Maria da Penha em processos regulatórios posteriores a sua promulgação, como a Lei 13.104/15, chamada Lei do Feminicídio, sancionada em 2015.

3.1.1. Criação e promulgação da Lei Maria da Penha

O processo de redemocratização do Brasil alavancou a ratificação de importantes tratados de direitos humanos (DIAS, 2007, p. 27). Os governos democráticos que sucederam os governos militares estabeleceram uma série de políticas públicas voltadas para as mulheres, como o *Conselho da Condição Feminina*, criado no estado de São Paulo em 1983 e o *Conselho Nacional dos Direitos das Mulheres* que surgiu em Minas Gerais no ano de 1985. Além do *Programa de Assistência Integral à Mulher*, criado em parceria com o Ministério da Saúde, mediante pressões do movimento feminista, sempre atuante na conquista dos direitos das mulheres brasileiras.

No entanto, a mais relevante iniciativa de política pública voltada para as mulheres foi a criação da *Delegacia Especial de Atendimento à Mulher*, também de 1985, no estado de São Paulo. Com o intuito de disponibilizar atendimento especializado em violência doméstica, serviço que não era oferecido em delegacias comuns. Apesar disso, os profissionais atuantes em delegacias das mulheres esbararam com diversas limitações devido à complexidade da natureza da violência contra a mulher, fenômeno que demanda recursos que vão além do aparato punitivo. De qualquer forma, com a criação das delegacias especializadas o Estado assumiu a responsabilidade pela contenção da violência contra a mulher, o que representou uma grande conquista política.

A criação dos Juizados Especiais pela Lei n.º 9.099/95 visava agilizar o julgamento de delitos de menor potencial ofensivo, cuja pena máxima não ultrapassa dois anos. De certa forma a busca por tornar o processo judicial mais efetivo e diligente,

através da simplificação dos procedimentos para crimes considerados menores resultou no desafogamento da Justiça, cujos trâmites ganharam celeridade, e reduziu-se a ocorrência de prescrição, conferindo maior credibilidade ao Poder Judiciário (DIAS, 2007, p. 21). Contudo, tais medidas devem ser utilizadas com cautela, pois a aceleração de um processo judicial que determinará a aplicação de um instrumento coercivo e nocivo, como o do Direito Penal, resultará em maior prejuízo tanto para vítima quanto para o ofensor, este mecanismo só deve ser utilizado em situações de graves contravenções (COUTO, 2017, p. 113).

No entanto, a Lei dos Juizados Especiais dificultou o trabalho exercido pelas Delegacias das Mulheres, pois após a vítima lavrar o termo circunstanciado e enviá-lo a juízo, durante a audiência preliminar era praticamente imposta a conciliação em prol da conservação do núcleo familiar. Se aceita a conciliação pela vítima, a reincidência não constituía a certidão de antecedente, ou seja, os efeitos civis eram nulos para o agressor. Isso, somado a banalização das penas aplicadas, que consistiam em pagamento de multa, custeio de cestas básicas ou cumprimento de trabalho comunitário, penas que não se revertiam em nenhum benefício da vítima e causavam frustração profunda nas mulheres que recorriam ao Estado em busca de amparo, esses fatores citados esvaziaram as Delegacias das Mulheres (DIAS, 2007, p. 23). Estima-se que, dos casos de crimes de menor potencial ofensivo apresentados aos Juizados Especiais, 70% eram movidos por mulheres em situação de violência doméstica, sendo que 90% desses casos resultavam em arquivamento em audiências de conciliação (SCARDUELI, 2017, p. 54)

Desse modo, a Lei 11.314/06 foi elaborada com o objetivo de preencher um hiato existente no ordenamento jurídico nacional em relação à CEDAW e à Convenção de Belém do Pará. A Lei estabelece novos métodos de enfrentamento da violência doméstica, além de reiterar as atribuições de instituições e diligências já existentes para o amparo das vítimas. Em seu art. 1º a Lei dispõe de mecanismos para *coibir e prevenir* a violência doméstica e familiar, demonstrando o antagonismo do caráter penal e a valorização dos instrumentos extrajurídicos previstos na Lei.

O descompasso está explícito na justificativa do projeto original da Lei Maria da Penha, enviado pelo Executivo Federal à Câmara dos Deputados em 2004. O documento assinado por Nilcéa Freire, então mandatária da Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres, vinculada à Presidência da República, afirma que a conciliação, que foi a proposta que baseou a criação dos juizados especiais, era, na verdade, um problema para os casos de violência doméstica contra mulheres. Isso

porque o formato da conciliação se mostrava inadequado à prevenção e à responsabilização de um problema complexo como a violência doméstica, por motivos que iam da estrutura disponibilizada para as audiências às consequências jurídicas delas. Ou seja, seria necessário adaptar a forma de funcionamento dos juizados especiais criminais a uma demanda que aparentemente não estava prevista na lei que os criou.³⁴

Foi a partir de um consórcio de entidades não governamentais, atreladas aos movimentos feministas, que se dedicou em apresentar a bancada feminina do Congresso Nacional e a Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres um anteprojeto de lei que determinasse as várias formas de violência contra as mulheres, estabelecendo mecanismos para prevenir e coibir a violência de gênero, além de prestar assistência às vítimas. Este trabalho teve início em 2002, dois anos mais tarde surgiu o Grupo de Trabalho Interministerial para a elaboração dessa lei, somente em 2006 houve a promulgação da Lei 11.340/06 (SCARDUELI, 2017, p. 54).

A Lei foi denominada “Lei Maria da Penha” por decisão da Presidência da República que, de forma simbólica, buscou cumprir as recomendações da CIDH e se retratar escolhendo para dar nome a Lei a mulher que se tornou a personificação da luta contra a violação dos direitos humanos das mulheres (SCARDUELI, 2017, p. 55).

O desfecho da Reforma do Judiciário através da Emenda Constitucional 45/2004, o qual anexou o §3.º ao art. 5.º da CF, possibilitou a incorporação dos tratados e convenções de DH à Constituição Federal. Neste sentido, a promulgação da Lei Maria da Penha tem o propósito de regulamentar a determinação da OEA e resguardar direitos de natureza constitucional.³⁵

³⁴ O texto de justificativa do PL 4.559/04 traz a argumentação de que as audiências conciliatórias dos juizados especiais se apresentavam inadequadas aos processos relativos à violência doméstica porque são comumente conduzidas por estudantes de Direito (“que não detêm experiência, teórica ou prática, na aplicabilidade do Direito”); e porque são responsáveis por concluir o processo, muitas vezes de forma induzida pelo conciliador, o que acaba por gerar a consideração equivocada de que os casos de violência doméstica seriam episódios isolados, em uma atuação jurisdicional que dificulta tanto a prevenção de novos eventos quanto a proteção da vítima. In: BRASIL. Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres. Projeto de Lei PL 4.559, de 2004. Cria mecanismos para coibir a violência doméstica e familiar contra a mulher, nos termos do parágrafo 8º do artigo 226 da Constituição Federal, e dá outras providências. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=272058>>. Acesso em: 22 jun. 2019.

³⁵ Diz o artigo 226 da 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”. In: BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF, 5 out. 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 13 mar. 2019.

A trajetória de incorporação de um tratado internacional a legislação doméstica deriva da participação mútua do Poder Executivo e Legislativo. Ao Congresso Nacional cabe aprovar o conteúdo do tratado, autorizando, assim, o Presidente da República efetivar a ratificação do mesmo, estabelecido através de decreto presidencial. As garantias estabelecidas pelos tratados internacionais são de aplicabilidade imediata e possuem natureza de norma constitucional, desse modo os tratados e pactos internacionais devidamente aprovados pelo Legislativo e promulgados pelo Presidente da República são introduzidos no ordenamento jurídico doméstico com caráter de lei ordinária e infraconstitucional (DIAS, 2007, p. 29).

A Lei 11.340/2006 admite a condição de violação dos direitos fundamentais perpetrada pela violência doméstica e estabelece a instauração de políticas públicas com fins de assegurar os direitos humanos das mulheres. Tais políticas devem ser adotadas na esfera federal, estadual e municipal, com participação atuante do terceiro setor, principalmente através de ações educacionais sobre os DH das mulheres, com a obrigatoriedade da integração do assunto no currículo escolar.³⁶ Apesar de a Lei reconhecer a violação de DH, investigação do caso e a punição dos agressores se mantém no âmbito da Justiça Estadual. Em casos específicos, de graves violações de DH, o Procurador Geral da República pode determinar a transferência do processo para a Justiça Federal (DIAS, 2007, p. 34).

A Lei Maria da Penha abrange uniões homoafetivas, interpretação que remete à ideia de que a violência doméstica tem origem no âmbito familiar, independentemente da orientação sexual. Este fato é inédito na legislação brasileira, o reconhecimento de uma nova configuração de estrutura familiar, baseada no conceito de que a família é constituída pelo livre arbítrio de seus membros. Desse modo, possuem o respaldo da Lei as lésbicas, travestis, transexuais e transgêneros do sexo feminino que se relacionam de forma íntima em meio familiar ou de convivência (DIAS, 2007, p. 35).

³⁶ Art. 8., V: “a promoção e a realização de campanhas educativas de prevenção da violência doméstica e familiar contra a mulher, voltadas ao público escolar e à sociedade em geral, e a difusão desta Lei e dos instrumentos de proteção e aos direitos humanos das mulheres.” In: BRASIL. Lei Nº 11.340, de 7 de agosto de 2006 [Lei Maria da Penha]. Cria mecanismos para coibir a violência doméstica e familiar contra a mulher, nos termos do § 8º do art. 226 da Constituição Federal, da Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres e da Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher; dispõe sobre a criação dos Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher; altera o Código de Processo Penal, o Código Penal e a Lei de Execução Penal; e dá outras providências. Brasília, DF, 7 ago. 2006. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/111340.htm>. Acesso em: 20 abr. 2019.

Há um debate sobre a constitucionalidade da Lei Maria da Penha, de modo que a Lei estabelece mecanismos de proteção à mulher, excluindo o homem que eventualmente possa sofrer violência doméstica, criando desigualdade entre os gêneros. No entanto, é legítimo que o Estado crie microssistemas de proteção a determinados grupos sociais que estão em situação de vulnerabilidade. Isso ocorre com o Estatuto do Idoso e com o Estatuto da Infância e da Juventude, cujas importâncias jamais foram questionadas. O entendimento é de que leis que visam o amparo de minorias buscam igualdade para grupos que já vivem em uma situação social de desigualdade (DIAS, 2007, p. 55).

A partir da promulgação da Lei Maria da Penha foram criados os Juizados de Violência Doméstica e Familiar (JVDFMs), órgãos de competência civil e criminal, pertencentes à justiça comum, onde tramitam os processos relacionados à violência doméstica. A competência de jurisdição para os casos de violência doméstica foi alterada a partir da Lei, a fim de afastá-la da esfera dos Juizados Especiais Criminais e tirá-la da condição de crime de pequeno potencial ofensivo.

Neste sentido, é extremamente relevante a participação do feminismo brasileiro como agente impulsionador da criação de políticas públicas voltadas para a efetivação da cidadania das mulheres, principalmente em relação ao enfrentamento da violência de gênero. De fato, a Lei n.º 11.340/06 representa uma acertada ação da *advocacy* feminista mediante a compreensão de que as mulheres têm direito a uma vida sem violência (BARSTED, 2011, p. 15).

A Lei Maria da Penha é sintética e está organizada em sete capítulos, acondicionados em 46 artigos, discorre sobre a violência doméstica e familiar contra a mulher. Além de estabelecer padrões de assistência à mulher nesta condição, a norma estipula os procedimentos judiciais a serem adotados, da equipe de profissionais de atendimento multidisciplinar ao serviço dessas mulheres, contendo ainda disposições transitórias e disposições finais sobre a lei.

A Lei estabelece cinco categorias de comportamentos violentos (violência física, sexual, psicológica, moral e patrimonial) que podem ser praticados de forma isolada ou em conjunto e caracterizam formas de limitação da autonomia e exercício de direitos das mulheres. A política de prevenção proposta pela Lei 11.340/06 estabelece três eixos principais que tratam da prevenção, assistência e repressão (SCARDUELI, 2017, p. 56).

O artigo 3º, §1º da lei, dispõe sobre o dever do Estado de estimular políticas públicas que assegurem os direitos humanos das mulheres na esfera das relações

domésticas e familiares, e que as amparem contra qualquer forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão. A lei prevê ainda que a violência de gênero seja encarada de maneira mais abrangente pelas instituições do Estado, que não deve se limitar a agir no âmbito penal, mas também promover medidas de proteção à integridade física das mulheres, além de medidas de assistência e de prevenção, que possuam como meta cessar a reprodução da violência contra a mulher na sociedade como um todo.

No que diz respeito à prevenção, a Lei estabelece ações articuladas entre União, estados, Distrito Federal e municípios, com a participação do terceiro setor, e de forma integrada entre Poder Judiciário, Ministério Público e Defensoria Pública com as esferas da segurança pública, assistência social, saúde, educação, trabalho e habitação. Além de viabilizar estudos e pesquisas para sistematização de dados que possam servir de base para avaliação dos resultados das medidas adotadas, adoção de atendimento especializado nas delegacias das mulheres e campanhas educativas para prevenção da violência e difusão da Lei (SCARDUELI, 2017, p. 56)

Quanto às medidas protetivas de urgência previstas na lei, são de natureza cautelar e estão condicionadas à vontade da vítima. Tal medida deve ser requerida pela vítima na presença da autoridade policial. No ato do registro da ocorrência da violência doméstica, a vítima pode requerer ainda a separação de corpos, prestação de alimentos, medidas protetivas e proibição de o agressor frequentar determinados lugares (DIAS, 2007, p. 80). A Lei não se limita às medidas protetivas de urgência, pois estabelece diversas medidas de natureza cautelar destinadas à proteção da vítima. Medidas deferidas não possuem caráter temporário nem há obrigação de ingressar com ação principal no prazo de 30 dias, uma vez que tais medidas têm caráter satisfativo e se distinguem da limitação temporal instituída na lei civil (DIAS, 2007, p. 80).

A repressão instituída pela Lei corresponde ao decreto da prisão preventiva do agressor, requerida pelo Ministério Público ou através da representação da autoridade policial. A Lei também dispõe que os agressores podem ser presos em flagrante, sendo que o período máximo de prisão foi elevado de um para três anos, determinando assim o fim das penas pecuniárias, como o pagamento de multa e cestas básicas. Outra inovação é a Lei de Execuções Penais que abre precedentes para que o juiz determine o comparecimento obrigatório do agressor em programas de reeducação e recuperação (SCARDUELI, 2017, p. 57).

3.1.2 A efetividade da Lei Maria da Penha

De modo geral é complexo estabelecer parâmetros que meçam a efetividade da Lei 11.340/06, devido à invisibilidade em torno do fenômeno da violência doméstica que parte da relação afetiva com o agressor, além da frequente negação por parte da vítima em reconhecer a violência sofrida ou mesmo do medo que pode a coibir de denunciar as agressões. Por esta razão, a Recomendação 19 da ONU enfatiza a necessidade da compilação de dados estatísticos quantitativos e qualitativos sobre violência doméstica e familiar contra a mulher, para que sirvam de parâmetros para a análise da eficácia das medidas de combate adotadas pelo governo brasileiro. O Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) revelou em 2015 estudo no qual é possível constatar uma redução no número de homicídios femininos perpetrados pelos companheiros ou ex-companheiros no domicílio comum ou da vítima desde a instauração da Lei Maria da Penha (COUTO, 2017, p. 80).

Maria Cláudia Girotto do Couto elenca fatores que levam ao distanciamento das mulheres em situação de violência do Poder Judiciário nacional:

(i) desconhecimento da Lei 11.340/2006; (ii) impossibilidade de fazer uso do conhecimento da Lei, caso ele exista, ou inexistência de ferramentas para concretizar o direito positivado; e (iii) insatisfação com o tratamento oferecido pelo sistema de justiça (COUTO, 2017, p. 80).

Outro fator relevante que suprime a procura pelo judiciário é a falta de instituições competentes de amparo às mulheres que vivem nestas condições, a dependência financeira, a ausência de apoio familiar, as mantém presas em relacionamentos abusivos. Essas mulheres se tornam ainda mais vulneráveis quando possuem filhos, ou seja, a exposição das agressões se torna cada vez mais improvável, visto que o Estado não concede respaldo integral para essas famílias. Isto é uma característica da violência institucional contra as vítimas de violência doméstica e familiar, visto que a elas é negada a perspectiva de uma vida sem violência (COUTO, 2017, p. 81).

A questão da violência de gênero possui múltiplas causas e consequências, por isso deve ser encarada em diversas frentes, como o aprimoramento do sistema de justiça, de assistência social, educação, saúde e segurança pública, a fim de instaurar um suporte integrado de políticas públicas destinado ao combate à violência contra a

mulher. Desse modo, a ampliação do entendimento da Lei 11.340/06 pelo seu público alvo é de extrema importância. Apesar da grande difusão social do conteúdo da Lei, é essencial que as instituições disponham de profissionais capacitados para o amparo das mulheres em situação de violência, de modo que ainda persiste um tratamento discriminatório pelos agentes da justiça em variadas fases do processo. Outra demanda das vítimas é concernente à descrença na penalização do agressor (COUTO, 2017, p. 81).

Para a Lei Maria da Penha ir além do simbolismo, faz-se necessária uma sólida rede institucional que viabilize a implementação das medidas estipuladas pelo próprio código jurídico. É fundamental o aprimoramento das instituições nacionais de enfrentamento da violência de gênero, entre elas a Secretaria de Políticas para as mulheres, de 2003, que se destina a elaboração de estratégias de ações conjuntas entre Ministérios, sociedade civil e comunidade internacional. A Secretaria de Políticas para as mulheres conta com três vertentes básicas de atuações estratégicas: “(i) desconhecimento da Lei 11.340/2006; (ii) impossibilidade de fazer uso do conhecimento da Lei, caso ele exista, ou inexistência de ferramentas para concretizar o direito positivado; e (iii) insatisfação com o tratamento oferecido pelo sistema de justiça” (COUTO, 2017, p. 83).

A instauração de redes de enfrentamento da violência contra a mulher exercida pela Secretaria tem como objetivo o alcance do maior número de mulheres, essas redes se baseiam nos quatro eixos estipulados pela Política Nacional de Enfrentamento a violência contra a mulher de 2011, que se baseia na garantia de direitos, assistência, combate e prevenção. Envolvendo a atuação de órgãos governamentais, de esfera federal, estadual e municipal, órgãos não governamentais, além de formuladores, executores e fiscalizadores de políticas públicas, universidades e instituições que se destinam a penalização do agressor (COUTO, 2017, p. 83).

Tal rede institucional abrange Centros Especializados da Mulher, Casas de Abrigo, Delegacias Especializadas de Atendimento à Mulher, Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher, Promotorias e Defensorias Especializadas, Centrais de Atendimento e Denúncia. Em 2013 foi instaurado pelo Governo Federal o programa “Mulher, viver sem violência”, com associação de 26 estados federativos, visando expandir e integrar serviços públicos de assistência à mulher em condição de violência doméstica (COUTO, 2017, p. 83).

Para Carmem Hein de Campos a LMP “promove uma profunda mudança paradigmática, tanto no processo de elaboração/proposição feminista quanto nas suas inovações jurídicas” (CAMPOS, 2017, p. 11). Segundo a autora, as mudanças efetivadas pela Lei causaram desconforto nas instituições jurídicas, habituadas a considerar a violência doméstica e familiar como crime de menor potencial ofensivo e de esfera privada. Neste caso, após mais de uma década de promulgação da LMP, verifica-se certa resistência dos profissionais de direito em cumprir a lei, havendo persistência em manipular as regras adequando-a a jurisdição tradicional (CAMPOS, 2017, p. 12).

As medidas protetivas de urgência podem ser consideradas a cerne da LMP, porém enfrentam-se impedimentos para a execução de tais medidas devido à burocracia e o conservadorismo jurídico (CAMPOS, 2017, p. 12). Há morosidade excessiva na concessão de medidas protetivas de urgência, sendo que a Lei estabelece prazo de 48 horas para a análise do pedido pelo juiz, mediante registro de boletim de ocorrência. Estudos realizados por Diniz e Gumieri (2016), revelam estatísticas sobre medidas protetivas apreciadas no Distrito Federal entre 2006 e 2012, contata-se que 48% dos pedidos são negados em razão de insuficiência de informações, o que configura a falta de credibilidade no depoimento da vítima (CAMPOS, 2017, p. 13).

A exigência de provas e testemunhas subverte a lógica da Lei Maria da Penha e é uma tentativa de adequá-la à lógica do sistema penal tradicional. Ou seja, para que a polícia comprove a existência do delito, há necessidade de autoria e materialidade. Por exemplo, a materialidade do crime de ameaça ou violência psicológica será inexistente se não houver uma prova ou testemunhas. Ora, sabe-se que a violência doméstica acontece entre quatro paredes, e em geral sem testemunhas ou com o testemunho de filhos. A família, quando sabe da violência, na maior parte dos casos, não gosta de interferir ou pode aconselhar a desistência da denúncia. Mesmo em casos de lesão corporal, as marcas físicas nem sempre são tão visíveis e o magistrado pode achar que não é nada grave, esquecendo que não há violência física sem violência psicológica (CAMPOS, 2017, p. 14).

A penalização do agressor não pode ser a única iniciativa de enfrentamento da violência de gênero e tampouco mostra ser a mais eficaz. O foco é a diversificação das instituições que participam das ações de combate e prevenção à violência de gênero, além da instauração das iniciativas nas diversas esferas do serviço público (COUTO, 2017, p. 84).

3.1.3 Lei de Femicídio - 13.104/15

A conceituação do feminicídio não é uma discussão recente, além de o tema ser frequentemente levantado por diversas literaturas. Pensadoras como Diana Russell, Jill Radford e Marcela Lagarde em 1996, compreendem o fenômeno como a manifestação mais grave de uma sucessão de opressões vivida pelas mulheres no curso da construção social baseada no machismo e misoginia. A construção fundamentada na cultura machista culmina na naturalização e na institucionalização da violência contra as mulheres, tanto nos âmbitos privado como público. A estrutura histórico-social patriarcalista condiciona mulheres a se manterem em posição de inferioridade e subordinação em relação a seus parceiros afetivos, o qual se atribui, majoritariamente, a responsabilidade sobre os crimes de feminicídio.

O termo feminicídio retrata a ocorrência de homicídios de mulheres motivados pela misoginia, como um modo de afirmação do domínio e superioridade do homem em detrimento da vida da mulher. O feminicídio representa também a materialização extrema da violência doméstica (COUTO, 2017, p. 44). Segundo o Mapa da Violência de 2015, 27,1% dos homicídios de mulheres ocorrem dentro de seus domicílios, fato que indica a alta domesticidade dos feminicídios (WAISELFISZ, 2015, p. 39).

Um estudo publicado por Marta Rodriguez Machado em 2015 revela que grande parte das vítimas de feminicídios íntimos no Brasil já haviam recorrido ao sistema judiciário para relatar alguma forma de violência doméstica. A autora constata que centenas de mortes seriam evitadas se houvessem meios mais eficazes de amparo e proteção das mulheres por parte do Estado. Deste modo, podemos considerar que os feminicídios são mortes anunciadas, são o resultado da negligência estatal e social da violência doméstica e familiar, que só é encarada com seriedade pela justiça diante de um assassinato consumado ou tentado (COUTO, 2017, p. 44).

Constata-se uma resistência por parte do sistema judiciário em compreender o feminicídio como um fato resultante de um histórico de violência contra mulher. Ocorre uma interpretação equivocada sobre a real motivação dos crimes de feminicídio, sendo que ciúmes ou traição configuram os estopins da violência extremada, no entanto o motivo do crime permeia a concepção masculina de domínio em relação à vida e à morte da mulher (COUTO, 2017, p. 45).

A Lei 13.240, instaurada em 2015, busca combater esta prática através da alteração do Código Penal Brasileiro com a inclusão do feminicídio, que qualifica o

crime de homicídio, prevendo penas mais duras para o homicídio de mulheres motivado por questões de gênero ou violência doméstica. Enquanto homicídios comuns possuem pena de seis a 20 anos de detenção, a pena prevista para homicídio qualificado é 12 a 30 anos. No entanto, constantemente os veículos de informação brasileiros tentam banalizar e amenizar o problema da violência de gênero limitando este fenômeno a meros conflitos conjugais motivados por ciúmes ou desentendimentos (DINIZ e GUMIERI, 2018, p. 197).

Em 2015 o Estado brasileiro deu um passo importante no enfrentamento da violência de gênero, a inclusão da qualificadora para o feminicídio demonstra disposição do aparato estatal em preservar as vidas das mulheres. Ao mesmo tempo em que mantém o simbolismo encabeçado pela Lei Maria da Penha, consolida suas especificidades penais (COUTO, 2017, p. 45).

O Relatório final da CPMI da violência doméstica salienta que o Brasil vem evoluindo na criação de mecanismos institucionais para o enfrentamento da violência de gênero. Porém, destacou a necessidade de o Estado encarar com seriedade o enfrentamento deste tipo de violência a fim de reduzir os índices de feminicídio e fazer cessar a tolerância no procedimento e julgamento desses delitos (CAMPOS, 2015, p. 521).

O Direito Penal é o mecanismo mais axiomático que o Estado possui e a este instrumento se atribui a função de controle social, no entanto frequentemente a privação das liberdades individuais acarretam penalidades que vão além do tempo de reclusão decretado pelo judiciário, verifica-se a marginalização e restrição de oportunidades dos indivíduos que passam pelo sistema penal. Desse modo, autores como Nelson Hungria defendem o princípio da intervenção mínima, o Estado deve recorrer as sanções penais em circunstâncias *ultima ratio*, quando se esgotam as vias extrapenais de controle social, visto que as sanções civis podem ser satisfatoriamente suficientes para assentir a vontade estatal e individual (COUTO, 2017, p. 87).

Aborda-se constantemente a utilização da justiça restaurativa como alternativa para solução de conflitos conjugais em situação de violência doméstica, no entanto tal conceito se mantém abrangente, em relação aos procedimentos a serem aplicados, e está em constante desenvolvimento. A justiça restaurativa busca aproximar as partes em litígio e favorecer o diálogo franco e aberto sobre seus problemas. Tal instrumento aduz a necessidade de compreender que tanto vítima como agressor são partes e vítimas da

violência e merecem serem ouvidos e responsabilizados pelos seus atos (POZZOBON e LOUZADA, 2013, p. 3).

O crime significa um agravo à vítima, mas poderia ser um agravo ao ofensor. Muitos crimes nascem de violações. Muitos ofensores foram vítimas de abusos na infância e carecem das habilidades e formações que possibilitam um emprego e uma vida significativa. Muitos buscam validação e empoderamento. Para eles o crime é uma forma de gritar por socorro e afirmar a sua condição de pessoa. Em parte, prejudicam os outros porque foram prejudicados. (ZEHR, 2010, P. 171)

Zehr reitera que a justiça restaurativa, no âmbito da violência doméstica, busca curar a vítima, sem minimizar ou olvidar a violência sofrida. Prioriza-se o fortalecimento da vítima através do tratamento dos danos psicológicos a fim de possibilitar o empoderamento da mulher, para que ela possa lidar com o agressor e resguardar seus interesses. Ulteriormente, busca-se pela cura do agressor, que ainda deve ser responsabilizado pelos seus crimes, através de incentivos para mudança de seu comportamento violento, por meio do sentimento de empatia pela vítima. Desse modo, o encontro restaurativo não visa a reconciliação a fim propor a retomada da união conjugal, mas objetiva-se elucidar o relacionamento entre vítima e ofensor para que possam ter um convívio positivo e respeitoso no decorrer e após o procedimento (POZZOBON e LOUZADA, 2013, p. 5).

No meio acadêmico há muita divergência em relação a aplicação da justiça restaurativa no Brasil, alguns autores apontam os riscos a integridade física da vítima, que sozinha não consegue cessar as agressões, além da vulnerabilidade histórica da mulher em relação ao homem. Desse modo, a justiça restaurativa deve ser empregada com a cautela necessária a fim de não desconstruir a grande conquista do movimento feminista, o qual tornou público o tema da violência de gênero e o sobrelevou a esfera penal (POZZOBON e LOUZADA, 2013, p. 9).

Sendo a opinião majoritária das feministas defensoras da justiça restaurativa, é que não se deve avaliar a técnica restaurativa pela sua capacidade em evitar o processo penal, mas sim, em conseguir os objetivos deste de forma mais efetiva, através da censura do comportamento delitivo, da proteção da vítima, da redução da reincidência, da reintegração do infrator (HUDSON apud GIONG, 2009, p. 94)

Sendo assim, o modelo restaurativo deve ser utilizado como uma complementação, e não como alternativa, ao processo penal. Através da Resolução 2002/12 busca-se mostrar que existem vias possíveis para a solução do conflito de gênero. Muitos grupos defensores dos direitos da mulher consideram que a justiça restaurativa coaduna com os princípios do sistema penal tradicional, bem como denunciar o comportamento violento, conter a reincidência e reintegrar o perpetrador. A possibilidade de encarceramento do agressor rompe o vínculo familiar, inclusive com os filhos, depreende-se que o sistema penal não é adequado para refrear a violência doméstica. Em vista disso, a aplicação da justiça restaurativa deve ser abordada por intermédio da mediação penal.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Antes de tudo, ressalta-se que o processo histórico que deu origem à internacionalização dos Direitos Humanos mostra que as iniciativas dos países que se interessam em evoluir no tema a ponto de sacramentar acordos internacionais nem sempre se refletem em estruturas sérias no âmbito doméstico. Também se apresentam desiguais, nos sistemas internacionais, as chances de acesso e a quantidade de precedentes quanto ao tema da violência doméstica sofrida pelas mulheres.

Ainda revisitando a história dessas iniciativas, é possível perceber que o consenso sobre a necessidade da salvaguarda a esse grupo social contra esse tipo específico de violência demorou a se estabelecer, visto que o tema não foi discutido nos primeiros documentos do sistema global de proteção. Esses textos estabeleciam parâmetros genéricos, que tiveram mais tarde de ser reformulados a fim de refletir as reais demandas referentes à proteção dos direitos humanos.

O modelo contemporâneo de Direito Internacional dos Direitos Humanos se desenvolveu após a Segunda Guerra mundial, evento que é, em si, um marco histórico do tema, em decorrência das graves violações praticadas durante a ascensão do nazifascismo. Esse processo evolutivo buscou estabelecer um efetivo sistema internacional de proteção dos DH, a fim de prevenir futuras violações na esfera mundial. Neste sentido o Tribunal de Nuremberg foi primordial para consolidar a internacionalização dos DH por meio do estabelecimento do costume entre as nações que coadunam com a condenação de indivíduos que cometem crimes contra a paz, crimes de guerra e crimes contra a humanidade, o que se deu mediante o pacto firmado no Acordo de Londres.

Por sua vez, outro documento importante, a Declaração Universal dos Direitos Humanos, estipula duas categorias de direitos, que permeiam os direitos políticos e liberdades civis e os direitos econômicos, sociais e culturais. A Declaração Universal constitui a estrutura básica e serve de parâmetro para os sistemas regionais. Esse fato e sua importância simbólica fazem da Declaração um texto com papel incontestável para a determinação dos costumes internacionais, ainda que ela retrate uma manifestação política e não possua base legal (portanto não se enquadre como fonte do Direito Internacional). Contudo, no que concerne à proteção dos direitos das mulheres, a Declaração Universal não abordou amplamente a discussão, o que contribuiu para apontar a necessidade do estabelecimento de documentos específicos.

A fase de formulação do sistema internacional dos direitos humanos foi diretamente influenciada pelas ideias de movimentos liberais, entre os quais se encaixa uma vertente feminista. Esses movimentos se baseiam na busca por uma igualdade formal, geral e abstrata, em que as necessidades individuais são prioritárias. Ulteriormente diversas vertentes de movimentos feministas influenciaram a conceituação dos direitos humanos, dessa vez pautados no conceito plural de dignidades concretas. Na conceituação mais aceita no Brasil, o movimento feminista se define como movimento social, articulado através da filosofia política, e consiste na conscientização das mulheres como coletivo humano, se movimentando em busca da liberdade de gênero e do enfrentamento à opressão, à dominação e à exploração que advêm da sociedade patriarcal.

Em meio a esse processo, a CEDAW (instaurada em 1979 e ratificada por 189 países atualmente) se tornou o instrumento de maior importância para a defesa dos direitos das mulheres na esfera internacional, em que pese o fato de a Convenção enfrentar muitos empecilhos na proliferação dos seus princípios relacionados aos direitos das mulheres, em virtude dos aspectos culturais, religiosos e políticos de determinadas sociedades.

Os sistemas regionais são mecanismos complementares ao sistema global de proteção dos DH. Os princípios e valores do conteúdo normativo dos sistemas regionais coadunam com o sistema global, agregando novos direitos e aperfeiçoando os já existentes às características regionais.

Permeando a análise dos sistemas regionais, é importante a constatação de que o acesso das mulheres vítimas de violência a eles tem se mostrado menos viável quando inexistente a admissão de petições individuais. Quanto a isso, é possível que o sistema europeu seja destacado como o mais avançado em relação à proteção dos direitos individuais, uma vez que a admissão de petições individuais pela Corte Europeia de DH é um fenômeno inédito no Direito Internacional. Está claro que essa particularidade permitiu que diversas mulheres nos últimos anos acessem o sistema europeu em busca de reparação e correção de omissões dos Estados signatários quanto à violência doméstica. No caso de Maria da Penha, a petição individual precisou ser admitida pela CIDH anteriormente, para que houvesse apreciação. Trata-se de um trâmite mais longo do que o percebido no sistema europeu, mas ainda assim com possibilidade de alguma abertura ao tema, o que não é tão visível no sistema africano, o mais recente deles, em que a maioria dos países signatários veda a manifestação individual inteiramente.

Pode-se notar que o tema da violência doméstica é alvo de preocupação institucional nos três sistemas analisados, o que decorre do fato de esse problema ser universal e atingir mulheres de todas as classes sociais. A Convenção de Belém do Pará, adotada pelo Sistema Americano em 1994, tornou-se um modelo mundial e pioneiro no enfrentamento à violência doméstica e familiar, favorecendo a ampliação do debate sobre essa questão complexa. No sistema europeu, o tema é regulamentado pela Convenção de Istambul, de 2011, que conferiu visibilidade regional e viabilizou a implementação de medidas de proteção e monitoramento aos países europeus. Já no sistema africano, o documento que trata dos direitos das mulheres, o Protocolo à Carta Africana dos Direitos do Homem e dos Povos sobre os Direitos das Mulheres, foi adotado em 2003 e define o tema de forma ampla.

O SIDH possui dois instrumentos legais principais, a Carta da OEA e Convenção Americana de DH, e dois órgãos de implementação e monitoramento das normas, a CIDH e a Corte IDH, que atuam conjuntamente. Os Estados Membros da OEA se comprometem em zelar pelos direitos essenciais dos indivíduos e em fortalecer os mecanismos e estruturas que constituem do Sistema Interamericano, garantindo a plena efetivação dos direitos e liberdades civis através da adoção de medidas legislativas.

O caso Maria da Penha foi o mais emblemático sobre o tema de violência de gênero em que o Brasil se envolveu. O caso foi levado a CIDH em decorrência da inércia e morosidade do Poder Judiciário brasileiro, que protelou a condenação do ofensor por 15 longos anos. A petição foi admitida em conformidade com dois instrumentos legais internacionais, dos quais o Estado brasileiro é signatário, a CEDAW e a Convenção de Belém do Pará.

Vê-se assim que foi longo o caminho percorrido pelo Direito Internacional até que a Lei Maria da Penha entrasse em vigor, como resultado factível da recomendação da OEA a um país cuja atuação para coibir a violência doméstica foi julgada omissa, sendo essa situação considerada, em si, uma forma recorrente de violação dos direitos humanos das mulheres.

A condenação do Brasil perante a CIDH teve como consequência uma série de recomendações ao governo brasileiro que estabelecem a adoção de medidas efetivas que visam cessar a tolerância estatal e a discriminação nas instituições diante da violência contra a mulher. As medidas solicitadas incluem a capacitação de servidores, a diminuição do tempo processual através da simplificação dos procedimentos judiciais, a

adoção de formas alternativas aos meios judiciais de solução de conflitos intrafamiliares, o aumento do número de delegacias especializadas na defesa dos direitos das mulheres, além da confecção de medidas de caráter pedagógico de inclusão curricular a fim de disseminar a importância do respeito à mulher e aos seus direitos.

Neste sentido, a Lei Maria da Penha é uma tentativa da efetivação legal das recomendações estabelecidas pela CIDH. É, portanto, emblemática, com um perceptível alcance no imaginário popular, por exemplo. Contudo, para que a LMP alcance resultados, além do simbolismo, se faz necessária a completa implementação das recomendações da Comissão, que abrangem a diversificação e o aprimoramento das instituições de enfrentamento da violência contra a mulher, além da instauração de iniciativas multidisciplinares. Tais medidas são primordiais para a eficácia do combate a um tipo tão complexo de violência (e de crime). Uma análise mais profunda sobre as origens e as consequências do problema na sociedade brasileira emerge como essencial para a compreensão global de quais práticas e mecanismos devem ser utilizados para o combate a esse tipo de violência, sem instrumentalizar os indivíduos envolvidos.

É importante ressaltar que, na justificativa do seu projeto original, entregue ao Congresso há 15 anos, a Lei Maria da Penha era proposta como uma forma de combater tanto a injustiça quanto a impunidade vivenciada por agressores e vítimas, ao sugerir inovações específicas para os juizados especiais. Na época instituídos havia menos de dez anos, esses juizados foram avaliados pelo Executivo como parte de um sistema judiciário que parecia incapaz de apresentar “solução social” para as vítimas. Ao contrário: virava as costas para elas, as silenciando, reforçando estereótipos de gênero e sem propiciar qualquer impacto preventivo.

Na atualidade, com a LMP em funcionamento, a bibliografia sobre o tema aponta que as medidas de caráter preventivo ainda permanecem menosprezadas, ao mesmo tempo em que permanece grau de incerteza na responsabilização e na punição.

Muitas vezes a expansão do Direito Penal ocorre com o intuito de prestar contas à sociedade. Contudo, o progresso necessário na coibição do comportamento agressivo é impossibilitado, uma vez que não é interessante para o Estado que a sanção penal seja o instrumento primário de condução ética dos cidadãos. Desse modo, o esforço pela igualdade não se limita ao impedimento da exclusão de grupos historicamente oprimidos, mas representa também o compromisso de incluí-los, por intermédio das políticas públicas. A Lei Maria da Penha surgiu como uma manifestação legal de busca

pela igualdade, visto que pretende sanar a assimetria de representatividade e poder entres os gêneros.

A LMP atestou a gravidade e amplitude do tema da violência doméstica e familiar contra as mulheres no Brasil; por meio da discussão que dela veio à tona, constatou-se a necessidade de enfrentamento do fenômeno na esfera pública. A Lei estabelece meios de assistência às vítimas e para a prevenção dos crimes, mas seu aspecto inovador foi o uso do Direito Penal como ferramenta de contenção do conflito, fato que viabilizou a disseminação do conteúdo da Lei pela sociedade.

Existem, porém, controvérsias sobre a aplicabilidade de recursos punitivos em questões relativas a direitos humanos, devido à utilização de uma medida excludente como contrapartida a uma ação que promoveu exclusão. Discute-se também a efetividade do uso da via penal como instrumento de transformação e ressocialização dos condenados.

A ONG Humans Right Watch define, em relatório disponibilizado em 2018³⁷, que a implementação da Lei Maria da Penha ainda está incompleta: as Delegacias das Mulheres não dispõem de recursos humanos suficientes e permanecem fechadas durante a noite e finais de semana, além de estarem mal distribuídas pelo território nacional, com uma maior concentração nas grandes cidades. Segundo o relatório, muitos casos de violência doméstica ainda são negligenciados no Brasil, não havendo a devida apuração dos fatos. Ainda segundo o relatório da ONG, a impunidade sobre os casos de violência doméstica acaba por agravar os conflitos resultando em centenas de feminicídios anualmente. De acordo com o Mapa da Violência de 2015, o Brasil possui a quinta maior taxa de feminicídio do mundo, o número de assassinatos é de 4,8 para 100 mil mulheres. Entre 2003 e 2013, o número de assassinatos de mulheres negras cresceu 54%.

É preciso que o Brasil discuta abertamente o porquê de, mesmo comportando uma das leis mais abrangentes do mundo, mantém aumento expressivo desses crimes e as medidas protetivas não são respeitadas. É urgente a construção de uma sociedade civilizada através do diálogo e da reflexão comportamental e cultural. A mudança emergirá da transformação ética e moral, de valores e princípios, e principalmente da intolerância da sociedade com os crimes relacionados ao gênero.

³⁷ HRW. **Brasil:** Eventos de 2017 (World Report). Jan. 2018. Disponível em: <<https://www.hrw.org/pt/world-report/2018/country-chapters/313303>>. Acesso em: 22 jun. 2019.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Documentos

CIDH/OEA. Regulamento da Comissão Interamericana de Direitos Humanos. Disponível em: <<http://www.cidh.org/basicos/portugues/u.regulamento.cidh.htm>>. Acesso em: 14 nov. 2018.

_____. Relatório Anual 2000 N° 54/01. Caso 12.051 Maria da Penha Maia Fernandes. Brasil, 4 de abril de 2001.

_____. Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem. Bogotá, 1948. Disponível em: <https://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/b.Declaracao_Americana.htm>. Acesso em: 1 nov. 2018.

_____. Convenção Americana de Direitos Humanos. San José, 1969. Disponível em: <https://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/c.convencao_americana.htm>. Acesso em: 12 nov. 2018.

_____. Convenção Americana de Direitos Humanos - instrumento original e ratificações. San José, 1969. Disponível em: <https://www.cidh.oas.org/Basicos/Portugues/d.Convencao_Americana_Ratif..htm>. Acesso em: 12 nov. 2018.

_____. Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher. Belém do Pará, 1994. Disponível em: <<http://www.cidh.org/basicos/portugues/m.belem.do.para.htm>>. Acesso em: 12 nov. 2018.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF, 5 out. 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 15 dez. 2018.

_____. Lei N° 11.340, de 7 de agosto de 2006 [Lei Maria da Penha]. Cria mecanismos para coibir a violência doméstica e familiar contra a mulher, nos termos do § 8º do art. 226 da Constituição Federal, da Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres e da Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher; dispõe sobre a criação dos Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher; altera o Código de Processo Penal, o Código Penal e a Lei de Execução Penal; e dá outras providências. Brasília, DF, 7 ago. 2006. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/111340.htm>. Acesso em: 15 dez. 2018.

_____. Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres. Projeto de Lei PL 4.559, de 2004. Cria mecanismos para coibir a violência doméstica e familiar contra a mulher, nos termos do parágrafo 8º do artigo 226 da Constituição Federal, e dá outras providências. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=272058>>. Acesso em: 22 jun. 2019.

HUMAN RIGHTS WATCH (HRW). **Brasil: Eventos de 2017 (World Report)**. Jan. 2018. Disponível em: <<https://www.hrw.org/pt/world-report/2018/country-chapters/313303>>. Acesso em: 22 jun. 2019.

PIMENTEL, Sílvia. **Experiências e desafios do Comitê sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher (CEDAW/ONU): relatório bianual de minha participação**. Brasília, DF, Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres, 2008. Disponível em: <<http://www.compromissoeatitude.org.br/convencao-sobre-a-eliminacao-de-todas-as-formas-de-discriminacao-contra-a-mulher-cedaw-1979/>>. Acesso em: 22 out. 2018.

REPÚBLICA DE ANGOLA. Resolução n.º 25, de 16 de julho de 2007, do Ministério da Família e Promoção da Mulher – Protocolo à Carta Africana dos Direitos do Homem e dos Povos relativo aos Direitos da Mulher em África, adotado em pela 2.ª Sessão Ordinária da Conferência da União Africana em Maputo (11 de julho de 2003). Disponível em: <http://www.saflii.org/ao/legis/num_act/pcadddhedpraddme855.pdf>. Acesso em: 28 nov. 2018.

Livros

BARRAL, Welber. **Direito Internacional: normas e práticas**. Florianópolis: Editora Boiteux, 2006.

CANÇADO TRINDADE, Antônio Augusto. **Tratado de Direito Internacional dos Direitos Humanos** (v. I). Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1997.

_____. **Os tribunais internacionais contemporâneos**. Brasília: Funag, 2013.

COUTO, Maria Cláudia Girotto do. **Lei Maria da Penha e o Princípio da Subsidiariedade: diálogo entre um direito penal mínimo e as demandas de proteção contra a violência de gênero no Brasil**. São Paulo: IBCCRIM, 2017.

DIAS, Maria Berenice. A lei Maria da Penha na Justiça: A efetividade da lei 11.340/2006 de combate à violência doméstica e familiar contra a mulher. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2007.

GARCIA, Carla Cristina. **Breve história do feminismo**. 3ª ed. São Paulo: Editora Claridade, 2015.

HEINTZE, Hans-Joaquim. Os direitos humanos como matéria do Direito Internacional Público. In: PETERKE, Sven (Coord.) et al. **Manual prático de direitos humanos internacionais**. Brasília, DF: Escola Superior do Ministério Público da União, 2009.

MAZZUOLI, Valério de Oliveira. **Curso de Direitos Humanos**. São Paulo: Editora Método, 2014.

PIOVESAN, Flávia. **Direitos humanos e o direito constitucional internacional**. 14.ª ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

_____. **Direitos Humanos e Justiça Internacional**. 3ª. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

PETERKE, Sven (Coord.) et al. **Manual prático de direitos humanos internacionais**. Brasília, DF: Escola Superior do Ministério Público da União, 2009.

SAFFIOTI, Heleieth I. B.; ALMEIDA, Suely S. de. **Violência de gênero: poder e impotência**. Rio de Janeiro: Editora Revinter, 1995.

SCARDUELLI, Márcia Cristiane Nunes. **Lei Maria da Penha e violência conjugal: análise discursiva dos efeitos de sentido nas instituições e nos sujeitos envolvidos**. São Paulo: IBCCRIM, 2017

Artigos

BANDEIRA, Lourdes Maria; ALMEIDA, Tânia Mara Campos de. Vinte anos da Convenção de Belém do Pará e a Lei Maria da Penha. **Revista Estudos Feministas**, Florianópolis, v. 23, n. 2, p. 501-517, ago. 2015. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-026X2015000200501&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 13 nov. 2018.

BLAY, Eva Alterman. Violência contra a mulher e políticas públicas. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 17, n. 49, p. 87-98, dez. 2003. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142003000300006&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 22 nov. 2018.

BARSTED, Leila Linhares. Lei Maria da Penha. Uma experiência bem-sucedida de Advocacy. In: CAMPOS, C (Org.). **Lei Maria da Penha comentada na perspectiva jurídico-feminista**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011.

_____. O progresso das mulheres no enfrentamento da violência. In: BARSTED, Leila Linhares; PITANGUY, Jacqueline (Orgs.) O progresso das mulheres no Brasil 2003-2010. Rio de Janeiro: CEPIA/UNWomen, 2011.

_____. Violência contra a mulher e cidadania: uma avaliação das políticas públicas. Rio de Janeiro: CEPIA. Cadernos CEPIA, ano 1, n. 1, 1994.

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

CAMPOS, Carmen Hein. Lei Maria da Penha: necessidade de um novo giro paradigmático. **Revista Brasileira de Segurança Pública**. São Paulo v. 11, n. 1, 2017. Disponível em: <<http://www.forumseguranca.org.br/publicacoes/lei-maria-da-penha-necessidade-um-novo-giro-paradigmatico/>>. Acesso em: 5 mai. 2019

CAMPOS, Carmen Hein. A CPMI da violência contra a mulher e a implementação da lei Maria da Penha. **Rev. Estud. Fem.** [online]. 2015, vol.23, n.2, pp.519-531. <<http://dx.doi.org/10.1590/0104-026X2015v23n2p519>>. Acesso em: 6 jun. 2019

PIOVESAN, Flávia; PIMENTEL, Silvia. A Lei Maria Penha na perspectiva da responsabilidade internacional do Brasil. In: HEIN, Carmen Campos (Org.). **Lei Maria da Penha: comentada em uma perspectiva jurídico-feminista**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011.

SANTOS, Irenilda A. Violência de gênero e políticas públicas: os avanços sociais no atendimento das vítimas de violência doméstica em Cuiabá. **V Jornada Internacional de Políticas Públicas** (anais). PGPP-UFMA, São Luís, MA, ago. 2011. Disponível em: <http://www.joinpp.ufma.br/jornadas/joinpp2011/CdVjornada/JORNADA_EIXO_2011/QUESTOES_DE_GENERO_ETNIA_E_GERACAO/VIOLENCIA_DE_GENERO_E_POLITICAS_PUBLICAS.pdf>. Acesso em: 22 nov. 2018.

SORJ, Bila. A Revista Estudos Feministas e as políticas públicas: qual relação? **Rev. Estud. Fem.**, Florianópolis, v. 16, n. 1, p. 129-130, abr. 2008. Disponível em:

<http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-26X2008000100013>. Acesso em: 22 jun. 2019.

Outros

BARBOSA, Regina Célia A. S. **Políticas Públicas para o combate da Violência de Gênero**: experiência brasileira da Lei Maria da Penha. Instituto Maria da Penha, 2013. 43 slides. Disponível em: <<https://docplayer.com.br/2198758-Politicass-pubblicas-para-o-combate-da-violencia-de-genero-experiencia-brasileira-da-lei-maria-da-penha.html>>. Acesso em: 11 nov. 2018.

Plataforma Portuguesa para os Direitos das Mulheres (PpDM). Convenção do Conselho da Europa para a Prevenção e o Combate à Violência contra as Mulheres e à Violência Doméstica (Convenção de Istambul). **Feminismos no Centro** (brochura), nov. 2017. Disponível em: <<http://plataformamulheres.org.pt/wp-content/ficheiros/2017/12/Convencao-Istambul.pdf>>. Acesso em: 22 nov. 2018.

WASELFISZ, Julio Jacobo. **Mapa da Violência 2015** - homicídio de mulheres no Brasil [e-book]. 1ª ed. Flacso Brasil: Brasília, 2015. Disponível em: <https://www.mapadaviolencia.org.br/pdf2015/MapaViolencia_2015_mulheres.pdf>. Acesso em: 5 mai. 2019.