

A progressiva proteção e promoção dos direitos das mulheres no Brasil: um estudo a partir da Convenção Americana sobre Direitos Humanos

*“No meio do caminho tinha uma pedra
Tinha uma pedra no meio do caminho
Tinha uma pedra
No meio do caminho tinha uma pedra”*
(Carlos Drummond de Andrade^{*})

*Ricardo Guerra Vasconcelos^{**}
Júlia Fonseca Maia^{***}*

^{*} Carlos Drummond de Andrade (1902-1987) foi um poeta, contista e cronista brasileiro.

^{**} Doutor em Direito pelo programa de pós-graduação da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (2014). Mestre em Direito pelo programa de pós-graduação da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (2004), área de concentração em Direito Internacional e Comunitário. Graduação em Direito (1986) pela Faculdade Mineira de Direito da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. É professor Adjunto IV da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais e leciona na Faculdade Mineira de Direito (FMD) da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais as disciplinas Direito Internacional Público, Direito Internacional Privado e Direitos Humanos e Fundamentais. Currículo Lattes disponível em: <http://lattes.cnpq.br/9559927818027965>

^{***} Acadêmica da Faculdade Mineira de Direito da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, PUC Minas. Bolsista de Iniciação Científica da FAPEMIG - Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de Minas Gerais na área de Direitos Humanos e Direitos Internacional. Possui pesquisa aprovada na PUC Minas PROBIC, cujo título é “A executoriedade das sentenças proferidas pela Corte Interamericana de Direitos Humanos”. Orientador: Professor Doutor. Ricardo Guerra Vasconcelos. É membro do Grupo de Estudos da Faculdade Mineira de Direito da PUC Minas de Responsabilidade Civil. Currículo Lattes disponível em: <http://lattes.cnpq.br/8244861105747881>

Introdução

A epígrafe acima traduz, em poesia drummoniana, o objeto e os objetivos do presente artigo, ou seja, a luta para a transposição de uma triste realidade brasileira, *in casu*, a violência doméstica e de gênero contra as mulheres no país. Transpor este problema - semanticamente esta pedra - tem demandado, por parte dos movimentos sociais, universidades e Estado, manifestações, em prol da igualdade entre homens e mulheres e contra a violência doméstica e de gênero; tem fomentado, em particular, políticas públicas e ações de cunho afirmativo que redundam, em termos sociais e políticos, com a percepção dos direitos pelas mulheres e, conseqüentemente, seu empoderamento¹.

Assim, o enfoque que será dado neste trabalho, é o de que, este quadro de resistência e de luta a favor dos direitos das mulheres brasileiras, em certa medida, advém das reflexões, das ações, das recomendações e das normativas engendradas no cenário internacional, neste caso, tanto no sistema global como no sistema regional interamericano. Porém, este estudo, se volta com especial atenção para o Sistema Interamericano de Direitos Humanos (SIDH) e, desta forma, para a Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher² e para a Convenção Americana sobre Direitos Humanos (CADH)³, esta última um instrumento normativo e

-
- 1 Utilizamos o substantivo empoderamento e seu conceito em consonância com artigo de Magdalena Leon, *Empoderamiento: relaciones de las mujeres con el poder*, publicado no Vol. 8 n.º 2/2000, Revista Estudos Feministas, disponível em <<https://periodicos.ufsc.br/index.php/ref/article/view/11935/11201>>, acesso em 25/04/2018.
 - 2 Conhecida por Convenção de Belém do Pará, pois foi concluída nesta cidade em 09/07/1994. Foi ratificada pelo Governo brasileiro em 1995.
 - 3 Conhecido como Pacto de São José da Costa Rica, foi dotada no âmbito da Organização dos Estados Americanos em 22/11/1969. Vigente internacionalmente em 18/07/1978. O Brasil aderiu ao Pacto em 25/09/1992.

vinculante que, segundo seu preâmbulo, tem justamente como finalidade “consolidar neste continente, dentro do quadro das instituições democráticas, um regime de liberdade pessoal e de justiça social, fundado no respeito dos direitos essenciais.”

De fato, a CADH, além de reconhecer materialmente direitos humanos e garantias fundamentais – condutoras de um necessário reaparelhamento estatal, seja normativo, instrumental e de poder – instituiu dois órgãos cuja missão, aos moldes do que foi construído no âmbito europeu, é a de garantir o efetivo cumprimento da Convenção pelos Estados partes⁴.

Nesse aspecto, há que se pontuar o relevante trabalho dos órgãos da CADH, ou seja, da Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) e da Corte Interamericana de Direitos Humanos (CorteIDH), cujas ações, relatórios, e decisões, responsabilizaram Estados americanos por não sancionarem a discriminação de gênero e a violência doméstica contra a mulher em suas jurisdições.

Desta forma, como o objeto deste estudo é a violência doméstica e de gênero contra a mulher no Brasil, nele terá destaque o litígio estratégico formulado perante a CIDH tendo como peticionários a senhora Maria da Penha Maia Fernandes, o Centro pela Justiça e o Direito Internacional (CEJIL) e o Comitê Latino-Americano de Defesa dos Direitos da Mulher (CLADEM), todos baseados na competência conferida pelos artigos 44 e 46 da CADH, como também no que prevê o artigo 12 da Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher (Convenção de Belém do Pará).

4 CADH Artigo 33. São competentes para conhecer dos assuntos relacionados com o cumprimento dos compromissos assumidos pelos Estados Partes nesta Convenção: **a.** a Comissão Interamericana de Direitos Humanos, doravante denominada a Comissão; e **b.** a Corte Interamericana de Direitos Humanos, doravante denominada a Corte.

Efetivamente no Relatório Anual 54/01, emitido pela CIDH no ano 2000, constou, em relação ao caso 12.051 (Maria da Penha Vs. Brasil), que as mulheres brasileiras sofrem grande incidência de agressões no âmbito doméstico, como também são vítimas de homicídio de seus cônjuges. Para a CIDH esse estado de coisas se deve, principalmente, pela discriminação existente para com as mulheres agredidas; e pela clara ineficiência dos órgãos de persecução penal e do judiciário brasileiro no combate tanto da violência como da discriminação contra a mulher. Demonstrou-se, com isso, que o Estado era leniente em relação ao este tipo de violência e discriminação, visto que não possuía planos de ação ou políticas públicas aptas e adequadas a prevenir, punir e erradicar a violência contra a mulher⁵.

Em razão disso, recomendou a CIDH que, além da necessária e rápida solução a ser dada ao processo penal no qual figurava como vítima a peticionária Maria da Penha Maia Fernandes, que o Brasil adotasse uma política interna de intolerância e contenção em relação a violência doméstica e de gênero a que se encontram submetidas as mulheres brasileiras⁶.

Considerando o que foi acima exposto, o presente artigo tem como objetivo responder as seguintes indagações: em que medida e de que forma o Caso Maria da Penha Vs. Brasil, contribuiu para a contenção da violência doméstica e de gênero a que se encontram submetidas as mulheres brasileiras? Foram implementadas pelo Estado brasileiro políticas públicas adequadas

5 Relatório Anual 2000. Relatório 54/01. Caso 12.051. Maria da Penha Maia Fernandes Vs. Brasil. 04/04/2001. Parágrafos 46 a 50 e 60. Disponível em: <<https://www.cidh.oas.org/annualrep/2000port/12051.htm>>, acesso em 25/04/2018.

6 Relatório Anual 2000. Relatório 54/01. Caso 12.051. Maria da Penha Maia Fernandes Vs. Brasil. 04/04/2001. Parágrafo 61.4. Disponível em: <<https://www.cidh.oas.org/annualrep/2000port/12051.htm>>, acesso em 25/04/2018.

e legislação pertinente como resposta a demanda da Comissão e, também, como resposta a realidade da mulher Brasileira? Estão sendo observados pelo Estado brasileiro, atualmente, os parâmetros normativos interamericanos, no caso a Convenção de Belém do Pará e a Convenção Americana sobre Direitos Humanos? Qual é a relevância dos Pactos e do SIDH para a concretude dos direitos das mulheres no Brasil?

Este trabalho, portanto, situa-se no campo da análise crítica, em relação a dados coletados sobre o tema, como também em relação a doutrina mais abalizada, em ambos os casos após a recomendação da CIDH no paradigmático litígio Maria da Penha Vs. Brasil.

Para tanto, inicialmente, será desenvolvido um breve estudo acerca do SIDH e de sua relação com o Estado brasileiro. Na sequência serão dadas ênfases aos direitos e políticas públicas voltadas a proteção e promoção das mulheres brasileiras.

O Sistema Jurídico Brasileiro e o Sistema Interamericano de Direitos Humanos

Um breve exame da participação brasileira na formação do Sistema Interamericano de Direitos Humanos revela-nos como positiva sua atuação, visto que já na IX Conferência Internacional Interamericana, de 1948 - que constituiu como OEA – Organização dos Estados Americanos um regionalismo interamericano já organizado e moldado, como bem acentua Trindade, por meio de instrumentos normativos de conteúdo e efeitos jurídicos variáveis⁷ - propôs a criação de um órgão judicial internacional que promovesse os direitos humanos no

7 TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. “Evolução Balanço e Perspectivas do Sistema Interamericano ao início da década de oitenta”. *Revista de Informação Legislativa*. a. 21. n. 83. jul./set. 1984. (p. 29).

continente⁸. Infelizmente, este envolvimento não se fez contínuo devido ao contexto vivido à época no país com o golpe civil/militar de 1964, que desencadeou uma ditadura que perdurou até meados da década de 80⁹.

Durante este período, a preocupação do Brasil se voltou, principalmente, para o desenvolvimento econômico e estrutural do país, que eram, naquela época as prioridades dos militares, então, detentores do poder. Com isso, evidentemente, políticas humanistas foram deixadas de lado. Assim, somente com o declínio da ditadura e, portanto, a partir de um lento processo de abertura, passou-se a repensar a posição do país e, portanto, dar plena efetividade aos direitos humanos e a buscar justiça e reparações em razão das atrocidades cometidas naquele período pelos órgãos de segurança.

Com a Constituição da República Federativa do Brasil, promulgada em 1988 retomou-se a democracia e os direitos humanos e fundamentais alcançaram uma posição de relevância e importância, pois a Constituição, extremamente diferenciada, estabeleceu em seu artigo 1º, inciso III, como fundamento da República e base do Estado de Direito, o princípio da dignidade da pessoa humana. Um pouco mais a frente, nos artigos 5º a 17¹⁰ dispôs sobre os direitos e garantias fundamentais dos indivíduos de forma completa e abrangente. Mas foi somente após esta mudança de cenário político que o Brasil aderiu ao Pacto de

8 Dayse Ventura, Raísa Ortiz Cetra, *O Brasil e o Sistema Interamericano de Direitos Humanos: de Maria da Penha a Belo Monte*, 2012, (p. 01).

9 Como leitura sobre o Golpe Civil/Militar ocorrido no Brasil em 1964, indica-se: GOMES, Ângela de Castro. FERREIRA, Jorge. 1964: o golpe que derrubou um presidente, pôs fim ao regime democrático e instituiu a ditadura no Brasil. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2014.

10 BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.

São José da Costa Rica foi (1992) e, que o país reconheceu a competência contenciosa da Corte Interamericana de Direitos Humanos (1998).

A adesão ao Pacto foi de extrema relevância para o Brasil não somente por fortalecer a luta pelos direitos humanos no país, mas também para recompor sua reputação na esfera internacional, como país democrático, em que pese o fato de que há extrema desigualdade na sociedade brasileira.

Logo, neste aspecto, o reconhecimento dos direitos humanos e a participação efetiva do país no Sistema Interamericano de Direitos Humanos é, de certa forma, recente mas isto tem reconduzido o país a um patamar de respeito e de promoção da dignidade humana, principalmente pela via das recomendações e condenações proferidas pelos órgãos do SIDH.

Ainda assim, o Brasil está longe de ser o Estado-membro mais demandado pelo Sistema Interamericano de Direitos Humanos, sendo a Colômbia o possuidor de maior número de casos; segundo os relatórios anuais da Comissão Internacional de Direitos Humanos¹¹. Entre 1998 e 2011, o Brasil foi alvo de 27 “medidas cautelares” da Comissão Interamericana de Direitos Humanos. Nos anos 1999 a 2011 643 petições referentes ao Brasil foram recebidas pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos, das quais 93 foram encaminhadas ao governo brasileiro. Já a Corte, desde 1998, adotou “medidas provisórias” em quatro casos relativos ao Brasil, a quem endereçou igualmente quatro sentenças condenatórias definitivas.

A efetividade das sentenças ainda é objeto de estudo e há muitos artigos e pesquisas jurídicas a respeito, sendo um tema ainda controvertido quanto a imperatividade das decisões e

11 Disponível em <http://www.oas.org/es/cidh/>, acesso em 25/04/2018.

sua aplicação no Brasil, em relação a revisão de atos judiciais, sobretudo aqueles revestidos da coisa julgada, como também se são vinculantes os pronunciamentos tanto da Comissão como da Corte. De fato, houve um grande avanço, em relação ao tema, com o reconhecimento por parte do Supremo Tribunal Federal acerca do caráter supralegal dos tratados de direitos humanos.

No Brasil as convenções e tratados que versem sobre direitos humanos, regem-se pelo que preveem os parágrafos 1º, 2º e 3º do art. 5º da Constituição Federal de 1988. Destaca-se, por oportuno, que a *novel* Carta consagrou a abertura do Sistema Jurídico Brasileiro, inovando, em relação a Constituição anterior, em relação a inserção, no ordenamento nacional, dos tratados internacionais que a República Federativa do Brasil fosse parte¹². A princípio quis o Constituinte originário atribuir aos direitos humanos e fundamentais uma proteção dupla advinda do ordenamento nacional e, também, do ordenamento internacional, no caso, tratados de direitos humanos.

Dentro desta lógica, ou seja, de abertura e prevalência dos direitos humanos¹³, bem como, de respeito à dignidade humana como fator fundante do Estado de Direito e da República, como já exposto, o Brasil, pela via da Emenda Constitucional 45/2004 introduziu o parágrafo 3º, no referido artigo 5º da Constituição, que estabeleceu serem as convenções e tratados de direitos humanos, quando aprovados em cada caso do Congresso Nacional, em dois turnos, com *quorum* de três quintos, equivalentes a Emendas Constitucionais.

12 CRFB. Artigo 5º, § 2º: Os direitos e garantias expressos nesta Constituição não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte.

13 CRFB. Art. 4º A República Federativa do Brasil rege-se nas suas relações internacionais pelos seguintes princípios: (...) II - prevalência dos direitos humanos.

Assim, como acentua a doutrina mais abalizada, “tecnicamente os tratados internacionais de proteção aos direitos humanos já [possuíam] *status* de norma Constitucional”¹⁴. Contudo, segundo entendimento do STF – Supremo Tribunal Federal, estes tratados, ou seja, que não foram aprovados com *quórum* de três quintos pelo Congresso Nacional¹⁵, teriam força de norma Supralegal, ficando para o parágrafo 3º do mesmo artigo 5º com *status* de emenda. Para os tratados que não tenham como objeto os direitos humanos, a posição consolidada do STF é a de que se inserem no ordenamento brasileiro com força na lei ordinária. Destaca-se que, com a redemocratização do país, e com o impulso advindo da atual Constituição, notadamente por meio da denominada cláusula de abertura¹⁶, o Brasil, no que se refere ao SIDH é, praticamente, parte em quase todos os tratados interamericanos de direitos humanos. Em especial relevo destaca-se, para este trabalho a Convenção Americana sobre Direitos Humanos e a Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher.

Como já explicitado, o Brasil adota um sistema misto em relação à aplicação das convenções e tratados internacionais na esfera interna, sendo que aqueles que versam sobre a matéria de direitos humanos possuem um tratamento diferenciado.

A partir do momento em que a ordem normativa internacional passa a integrar a esfera interna o controle de convencionalidade se faz necessário, sendo seu conceito desenvolvido e sistematizado pela jurisprudência da Corte Interamericana de Direitos Humanos para que seja determinado o procedimento pelo qual se verifica a conformidade das normas nacionais

14 MAZZUOLI, Valério de Oliveira. *Curso de Direito Internacional Público*. 10 ed. São Paulo: RT, 2016, (p. 928).

15 Neste caso, os tratados com previsão no parágrafo 2º do artigo 5º da Constituição.

16 O parágrafo 2º do artigo 5º da Constituição da República Federativa do Brasil.

em relação à Convenção Americana sobre Direitos Humanos (CADH, Pacto de São José da Costa Rica). Ou seja, tem como objetivo promover a harmonia entre as normas, bem como dar segurança jurídica para os destinatários do direito dentro do sistema jurídico.

Neste sentido, conclui-se que além do controle de constitucionalidade – análise da compatibilidade vertical entre as normas internas e a Constituição – é imperioso o controle de convencionalidade de Direitos Humanos: a análise da compatibilidade das normas internas às normas de tratados internacionais de Direitos Humanos ratificados pelo Brasil.

Na mesma linha, Konstantin Gerber, citado pela autora Fabiane Duarte, afirma que “as interpretações judiciais e administrativas devem ser aplicadas em adequação aos princípios da Convenção Americana e a seus princípios de interpretação, como o *pro homine* ou *favor persona* (artigo 29, CADH)”. Logo, trata-se da possibilidade de se aplicar, a princípio, os direitos oriundos do direito convencional como um parâmetro mínimo, obrigação presente no artigo 1º da CADH, bem como de adequar a interpretação do direito interno a uma interpretação conforme, para os termos do art. 2º da CADH¹⁷, ou seja, entende-se que as normas internas, quando em desconformidade com um tratado ratificado, devem ser interpretadas considerando o tratado internacional, para ter conformidade com o Pacto de San José da Costa Rica. Com isso, pode-se vislumbrar maior efetividade e proteção, além de segurança jurídica mais ampla.

Ademais a Comissão Interamericana e a Corte Interamericana de Direitos Humanos, ambos órgãos do SIDH, são pouco

17 Fabiane Pereira de Oliveira Duarte, Fabricio Bittencourt da Cruz, Tarciso Dal Maso Jardim; Controle de *Convencionalidade* / Conselho Nacional de Justiça; Coordenação: - Brasília: CNJ, 2016. 76, (p. 87).

acionadas no Brasil, sendo que podem e devem orientar na construção de uma interpretação entre jurisdições, neste caso, principalmente com as Cortes Superiores do país. Este auxílio quanto à interpretação de uma norma interna incentiva a universalização da jurisprudência de modo a atingir certa conformidade com as ordens normativas originárias dos tratados internacionais.

Nesta tarefa, o controle de convencionalidade é exercido, no Brasil, a princípio, pelos poderes estatais de ofício, ou mediante provocação da parte interessada, mas também, por óbvio, pelas cortes internacionais. O Poder Judiciário dos Estados Partes deve ter em conta não somente a Convenção, mas também a interpretação que a Corte Interamericana realizou, pois esta é a intérprete última da Convenção Americana. Isso garante a efetividade dos direitos humanos em âmbito interno¹⁸.

No Brasil, o controle de convencionalidade não vêm sendo exercido, o que os tribunais brasileiros, inclusive o Supremo Tribunal Federal, fazem é, quando muito, apenas a citação do texto da Convenção Americana ou de tratado internacional. André de Carvalho Ramos¹⁹ já em 2009 concitava o Supremo Tribunal Federal a utilizar “a interpretação realizada pelos intérpretes finais destas normas de tratados de direitos humanos que são os órgãos internacionais de Direitos Humanos” instituídos pelos tratados²⁰. A mera citação dos artigos do Pacto

18 Fabiane Pereira de Oliveira Duarte, Fabricio Bittencourt da Cruz, Tarciso Dal Maso Jardim; *Controle de Convencionalidade* / Conselho Nacional de Justiça; Coordenação: - Brasília: CNJ, 2016. 76, (p.86).

19 RAMOS, Andre de Carvalho. Supremo Tribunal Federal brasileiro e o controle de convencionalidade: levando a serio os tratados internacionais de direitos humanos. Revista da Faculdade deDireito da Universidade de São Paulo. Sao Paulo: FDUSP, v. 104,(p. 245 e 258-259) 2009.

20 Fabiane Pereira de Oliveira Duarte, Fabricio Bittencourt da Cruz, Tarciso Dal Maso Jardim; *Controle de Convencionalidade* / Conselho Nacional de Justiça;

de San José da Costa Rica nas decisões dos tribunais não pode ser entendida como o controle de convencionalidade, este exige a harmonia entre as normas de esferas interna e internacional.

Recentemente, foi possível observar certas mudanças no panorama brasileiro: de acordo com Antônio Moreira Maués²¹ “a jurisprudência do STF começa a utilizar de maneira mais constante os tratados de direitos humanos para interpretar não apenas a legislação infraconstitucional, mas a própria Constituição”. Isso porque, como alerta Duarte:

[o]s institutos da prisão civil do depositário infiel, da presunção de inocência, da razoável duração do processo, do contraditório e da ampla defesa, e das liberdades de imprensa e exercício profissional, (...) foram interpretados de maneira a torná-los compatíveis com a Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de San José), ensejando o reconhecimento de novos direitos fundamentais no ordenamento jurídico brasileiro²².

Neste sentido, o tribunal foi além da mera citação dos artigos do Pacto, mas sim sua aplicação efetiva de forma a concretizar a compatibilidade entre as normas.

Infelizmente, esta aplicação efetiva dos tratados não ocorre sempre. Segundo Dayse Ventura, algumas particularidades

Coordenação: - Brasília: CNJ, 2016. 76, (p.87).

21 MAUES, Antonio Moreira. Supralegalidade dos tratados internacionais de direitos humanos e interpretacao constitucional. SUR. Revista Internacional de Direitos Humanos. Sao Paulo: Rede universitaria de direitos humanos. V. 10, n. 18,(p. 215-233), jun. 2013 [ed. em portugues].

22 Fabiane Pereira de Oliveira Duarte, Fabricio Bittencourt da Cruz, Tarciso Dal Maso Jardim; *Controle de Convencionalidade* / Conselho Nacional de JusticaJustiça; Coordenação: - BrasíliaBrasília: CNJ, 2016.76, p. (p. 87).

do país constituem óbices de grande vulto ao controle interamericano de convencionalidade, “a estrutura federativa, o dualismo jurídico e o desconhecimento por parte das autoridades governamentais (especialmente as locais) do funcionamento do SIDH e da natureza jurídica de suas decisões”²³.

Direitos e proteção das mulheres no âmbito do SIDH

Em 1994 foi adotada pelo Sistema Interamericano de Direitos Humanos a Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher, também denominada Convenção do Belém do Pará, que, de certa maneira é a grande responsável pela evolução dos direitos e da proteção à mulher no âmbito interamericano. Este foi o primeiro tratado de âmbito internacional a reconhecer expressamente a violência contra a mulher como um problema generalizado na sociedade²⁴.

Inclusive, em seu preâmbulo²⁵, é possível perceber que

23 Dayse Ventura, Raísa Ortiz Cetra, *O Brasil e o Sistema Interamericano de Direitos Humanos: de Maria da Penha a Belo Monte*, 2012, (p. 06).

24 SOUZA, Mércia Cardoso De; MENDES, Gabriela Flávia Ribeiro; LIMA, Sarah Dayanna Lacerda Martins; SANTANA, Jacira Maria Augusto Moreira Pavão; OLIVEIRA, Magnolia Bandeira Batista de; SILVA, Jaqueline Souza da. “A Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência Contra a Mulher (Convenção de Belém do Pará) e a Lei Maria da Penha”. In: **Âmbito Jurídico**, Rio Grande, XIII, n. 77, jun. 2010. Disponível em: <http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=7874>. Acesso em abr. 2018.

25 Organização dos Estados Americanos, Convenção Interamericana para a Prevenção, Punição e Erradicação da Violência contra a Mulher (“Convenção de Belém do Pará”), 1994 “AFIRMANDO que a violência contra a mulher constitui violação dos direitos humanos e liberdades fundamentais e limita total ou parcialmente a observância, gozo e exercício de tais direitos e liberdades; PREOCUPADOS por que a violência contra a mulher constitui ofensa contra a dignidade humana e é manifestação das relações de poder historicamente

houve uma preocupação em tutelar os direitos da mulher vítima de qualquer tipo de agressão, de forma específica. A CADH estabelece direitos aos indivíduos de forma mais abrangente e generalizada e, para enfatizar que a violência contra a mulher se tornou um problema amplo e presente em diversos países da Organização dos Estados Americanos, de fato foi necessária esta especificidade, ou seja, uma convenção temática e especial.

Na Convenção de Belém do Pará estão presentes dispositivos protetivos à mulher tais como o art. 5º:

Toda mulher poderá exercer livre e plenamente seus direitos civis, políticos, econômicos, sociais e culturais e contará com a total proteção desses direitos consagrados nos instrumentos regionais e internacionais sobre direitos humanos. Os Estados-partes reconhecem que a violência contra a mulher impede e anula o exercício desses direitos.

Assim os direitos civis, políticos, econômicos, sociais e culturais com previsão genérica no artigo 26 da CADH e extensamente formalizados no Protocolo de San Salvador, se forem violados, gerarão uma pretensão resistida de um direito, logo, este dispositivo em destaque visa a enfatizar o caso específico das mulheres, dando maior visibilidade e efetividade este grupo social, que realmente integram uma parcela da sociedade que sofre constante discriminação, preconceitos e agressões, sejam elas de qualquer natureza.

desiguais entre mulheres e homens; CONVENCIDOS de que a eliminação da violência contra a mulher é condição indispensável para seu desenvolvimento individual e social e sua plena e igualitária participação em todas as esferas de vida; CONVENCIDOS de que a adoção de uma convenção para prevenir, punir e erradicar todas as formas de violência contra a mulher, no âmbito da Organização dos Estados Americanos, constitui positiva contribuição no sentido de proteger os direitos da mulher e eliminar as situações de violência contra ela.

Este enfoque fica muito claro na redação do art. 6º da Convenção de Belém do Pará²⁶:

O direito de toda mulher a uma vida livre de violência abrange, entre outros: 1. **o direito da mulher de ser livre de todas as formas de discriminação**, e 2. o direito da mulher a ser valorizada e educada **livre de padrões estereotipados de comportamento e costumes sociais e culturais baseados em conceitos de inferioridade ou subordinação**. (grifo nosso).

O dispositivo em análise deixa nítida a intenção de se estabelecer, para a mulher, um plano de maior visibilidade e num patamar de sujeito de direitos, mesmo que os direitos previstos no Pacto de San José pudessem abranger o conteúdo nas normas da Convenção de Belém do Pará, numa interpretação mais ampla.

Logo, além das previsões nos tratados do Sistema Interamericano de Direitos Humanos que versam sobre esta matéria, aos quais, por óbvio, a mulher é contemplada, a Convenção de Belém do Pará tem o objetivo de reconhecer e fazer respeitar irrestritamente os direitos das mulheres, por ser isto uma condição indispensável para o desenvolvimento individual e para a criação de uma sociedade mais justa, solidária e pacífica.

A situação da mulher no Brasil e o Caso Maria da Penha Vs. Brasil

A Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher foi ratificada pelo Brasil em 1995. É válido dizer que esta Convenção é resultado das reivindicações dos movimentos de mulheres e feministas que, na década de

26 <http://www.cidh.org/Basicos/Portugues/m.Belem.do.Para.htm>, acesso em 25/04/2018.

1970-1980, assumiram as ruas do Brasil para protestar contra as discriminações, desigualdades e todas as formas de violência contra as mulheres²⁷.

Entretanto, o reconhecimento do Brasil quanto a esta Convenção que tutela os interesses e direitos da mulher não enseja o seu automático cumprimento, conforme já discorrido nos capítulos anteriores, o Brasil é país que apesar de não integrar os mais demandados na Comissão Interamericana de Direitos Humanos, está longe de ser um exemplo em relação ao cumprimento das convenções e tratados internacionais, uma das hipóteses deste descumprimento, conforme já explicitado e ressaltado novamente é até mesmo o “desconhecimento por parte das autoridade governamentais (especialmente as locais) do funcionamento do sistema e da natureza jurídica de suas decisões”²⁸.

Sendo assim, a proteção à mulher ainda não encontrava respaldo na legislação brasileira, o que perdurou até o ano de 2006, quando promulgada a denominada Lei Maria da Penha, que estabeleceu mecanismos de proteção para coibir e prevenir a violência doméstica e familiar contra a mulher no Brasil.

Esta lei deriva do Caso *Maria da Penha Vs Brasil*, ajuizado no SIDH visto que, segundo a pretensa vítima, o seu agressor:

27 COLONEZE, Renata Lemos. *A Cegueira de Gênero na rede de atendimento às mulheres em situação de violência no município de Duque de Caxias, RJ: História, feminismo e construção de políticas públicas*. Rio de Janeiro, 2017. 23f (p.06).

28 Evorah Lusci Costa Cardoso, *Litígio estratégico e Sistema Interamericano de Direitos Humanos*. Coleção Fórum Direitos Humanos, vol. 4. Belo Horizonte: Fórum, 2012, (p. 85).

foi duas vezes a julgamento. O primeiro foi oito anos depois do fato (1991). Ele foi condenado, mas saiu em liberdade por causa de recurso. Mas aí em 96 ele foi novamente a julgamento, foi condenado, saiu do fórum por conta de recursos e graças a Deus a gente conseguiu denunciar o descaso da justiça brasileira. (...) Depois do primeiro julgamento que ele foi condenado e saiu em liberdade, eu trouxe o processo para dentro do livro²⁹, contei a história e o que estava acontecendo. E esse livro chegou às mãos do CEJIL (Centro pela Justiça e o Direito Internacional), uma ONG do Rio de Janeiro e da CLADEM (Comitê Latino Americano do Caribe em Defesa da Mulher). Juntos, conseguimos denunciar o Brasil na OEA³⁰.

Desta forma, o Caso Maria da Penha foi conhecido pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos, sendo que não foi possível alegar o prévio esgotamento dos recursos internos como requisito de admissibilidade, uma vez que não havia ainda decisão definitiva quanto ao processo, logo, utilizou-se da demora injustificável da jurisdição interna, possibilitando o acesso ao sistema de petições individuais. Conforme acentua Ventura:

Este foi o primeiro caso de aplicação por um organismo internacional de direitos humanos da Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher (Convenção de Belém do Pará, de 1994), publicando uma decisão inédita em que um país signatário foi declarado responsável pela violência doméstica praticada por um particular. Em 2001, a Comissão Interamericana de Direitos Humanos declarou o Estado brasileiro responsável por omissão e negligência, (...), somadas à tolerância em relação

29 Maria da Penha Maia Fernandes, *Sobrevivi, posso contar*, Fortaleza, 1994. Reedição em Fortaleza: Armazém da Cultura, 2010;

30 *Entrevista concedida a Lucintha Gomes, "O nome de lei", O Povo, 18/11/2010. Disponível em <http://www.mpce.br> acesso em 24/04/2018.*

à violência doméstica contra mulheres. Em 2002, em virtude da recomendação da Comissão Interamericana de Direitos Humanos o agressor da senhora Maria da Penha, foi finalmente preso, pouco antes da prescrição do crime³¹.

A denominada Lei Maria da Penha³² foi a primeira legislação brasileira que versou especificamente sobre a violência contra a mulher, sendo promulgada no ano de 2006, sob o nº 11.340. É nítido que o Caso Maria da Penha Vs. Brasil, concedeu a visibilidade necessária ao problema da violência doméstica contra a mulher e chamou a atenção do país para reforçar sua legislação quanto a este tema.

O Ministro Celso de Mello, no julgamento do plenário do Supremo Tribunal Federal a respeito da constitucionalidade dos arts. 1º, 33 e 41 da Lei em análise entendeu que tal violência era reflexo da ineficácia do Judiciário, recomendando uma investigação séria e a responsabilização penal do autor; por fim, recomendou a reparação da vítima, e a adoção, pelo Estado brasileiro, medidas de caráter nacional para coibir a violência contra a mulher³³.

Assim, diante das recomendações advindas da Comissão Interamericana de Direitos Humanos que em seu relatório pontuou que o Brasil deve evitar a tolerância estatal e o tratamento discriminatório com respeito à violência doméstica contra mulheres no Brasil e, considerando a pressão da comunidade internacional, foi sancionada a Lei nº 11.340/2006

31 Dayse Ventura, Raísa Ortiz Cetra, *O Brasil e o Sistema Interamericano de Direitos Humanos: de Maria da Penha a Belo Monte*, 2012, (p. 15).

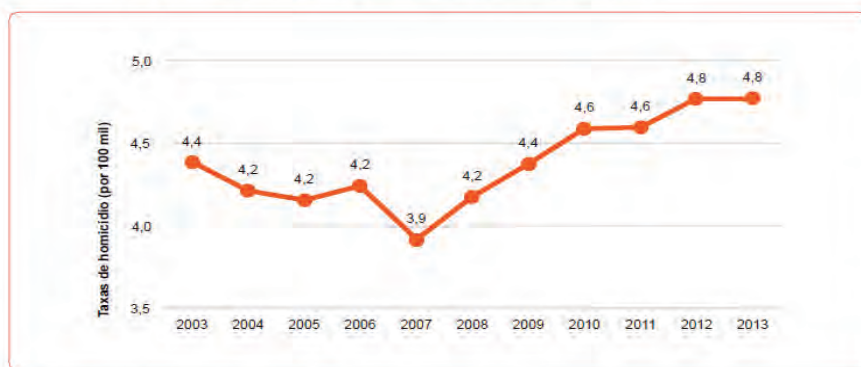
32 Lei nº. 11.340, de 7 de agosto de 2006, (Lei Maria da Penha). Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/111340.htm. Acesso em 9 abr. 2018.

33 Dayse Ventura, Raísa Ortiz Cetra, *O Brasil e o Sistema Interamericano de Direitos Humanos: de Maria da Penha a Belo Monte*, 2012.

– Lei Maria da Penha, em deferência à mulher que lutou contra à impunidade e que passou a representar outras mulheres vítimas de violência doméstica no Brasil”³⁴.

A princípio, a promulgação da Lei Maria da Penha por si só já se mostrou efetiva, na data de sua vigência (2006) os crimes de violência doméstica contra a mulher já demonstraram uma efetiva queda:

Gráfico 1 Evolução das taxas de homicídio de mulheres (por 100 mil). Brasil. 2003/2013



Fonte: Mapa da Violência 2015. Homicídio de mulheres no Brasil.

Conforme o gráfico³⁵ apresentado acima é possível perceber um declínio na taxa de homicídio no ano de 2006 e 2007, o que coincide com a vigência da lei.

A lei não trata de qualquer tipo de violência contra a mulher, mas sim aquelas baseadas no gênero, o que fica claro de acordo com a redação de seu art. 5º: Para os efeitos desta Lei, configura violência doméstica e familiar contra a mulher qualquer ação

34 Oliveira, Andréa Karla Cavalcanti da Mota Cabral de. Histórico, produção e aplicabilidade da Lei Maria da Penha [manuscrito]: Lei nº 11.340/2006 / Andréa Karla Cavalcanti da Mota Cabral de Oliveira. – 2011, (p. 36).

35 Mapa da Violência 2015. Homicídio de Mulheres no Brasil, <www.mapadaviolencia.org.br/pdf2015/MapaViolencia_2015_mulheres.pdf> acesso em 20 de abril de 2018.

ou omissão **baseada no gênero(...)** (grifo nosso). Além disso, estabelece medidas protetivas de urgência numa tentativa de se evitar um resultado trágico enquanto o processo está em trâmite; garante ainda o acompanhamento pela Defensoria Pública durante todo o procedimento, instituiu a criação de Juizados Especializados para os crimes nela previstos e, estabelece ainda, a implementação de atendimento policial especializado para as mulheres em particular nas Delegacias de Atendimento à Mulher.

Esta lei é um instrumento de extrema importância nas lutas feministas reivindicatórias de direitos de proteção às mulheres vítimas de violência, prevendo medidas protetivas, penas diferenciadas quando enquadrado este tipo específico de agressão, entretanto considerando, ainda, o gráfico 1 percebe-se que a lei não foi suficiente para combater este tipo de violência que, inclusive teve um enorme salto a partir do ano de 2010.

Políticas públicas implantadas no Brasil para garantir a proteção das mulheres

Inicialmente o próprio movimento feminista foi um importante marco para chamar a atenção para as questões reivindicadas pelas mulheres, sendo de certa forma, um precursor destas medidas. Seu fortalecimento se deu a partir dos anos 1970 e, em menos de uma década depois é possível observar que este repercutiu também no âmbito acadêmico, cujos reflexos, de imediato, se fizeram presentes na tentativa de incorporação da perspectiva de gênero nas políticas públicas e programas governamentais.

Alguns exemplos desta repercussão é a criação da primeira delegacia especializada de atendimento à mulher (DEAM),

no ano de 1985³⁶, ou então, a Convenção de Belém do Pará (1994), que teve como produto a Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher que foi ratificada pelo Brasil em 1995, reconhecendo diversos direitos especificamente quanto às mulheres. E mais, no ano de 2006 a própria Lei Maria da Penha, que assegurou a criação de políticas públicas para a garantia dos direitos da mulher, por prever a criação de políticas públicas que venham a garantir os direitos das mulheres em suas relações domésticas e familiares, estas quando vítimas de violência devem ser encaminhadas a programas e serviços de proteção e assistência social³⁷.

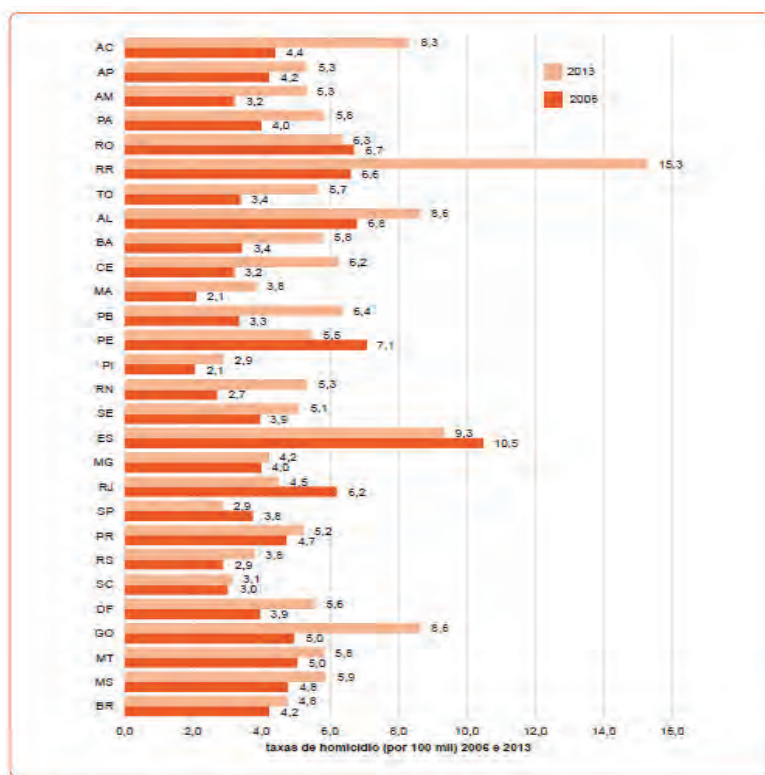
Além disso, outra medida de suma importância que foi implementada recentemente, em 2015, é a Lei n. 13.104/15 que alterou o Código Penal para incluir mais uma modalidade de homicídio qualificado, o feminicídio: quando crime for praticado contra a mulher por razões da condição de sexo feminino. O parágrafo 2º-A foi acrescentado como norma explicativa do termo “razões da condição de sexo feminino”, que ocorrerá em duas hipóteses: a) violência doméstica e familiar; b) menosprezo ou discriminação à condição de mulher; a lei acrescentou ainda o § 7º ao art. 121 do Código Penal estabelecendo causas de aumento de pena para o crime de feminicídio.

Finalmente, uma nova medida essencial para a avaliação da efetividade daquilo que se implementou, foi a criação do Sistema Nacional de Dados e Estatísticas sobre a violência doméstica,

36 COLONEZE, Renata Lemos. *A Cegueira de Gênero na rede de atendimento às mulheres em situação de violência no município de Duque de Caxias, RJ: História, feminismo e construção de políticas públicas*. Rio de Janeiro, 2017. 23f (p. 03).

37 COLONEZE, Renata Lemos. *A Cegueira de Gênero na rede de atendimento às mulheres em situação de violência no município de Duque de Caxias, RJ: História, feminismo e construção de políticas públicas*. Rio de Janeiro, 2017. 23f (p. 07).

determinado pela Lei Maria da Penha, sendo primordial para diagnosticar dados reveladores da violência doméstica de acordo com as diversas realidades de cada local³⁸. É a implementação deste sistema que possibilita aferir a efetividade quanto às políticas públicas criadas.



Fonte: Mapa da Violência 2015. Homicídio de mulheres no Brasil.

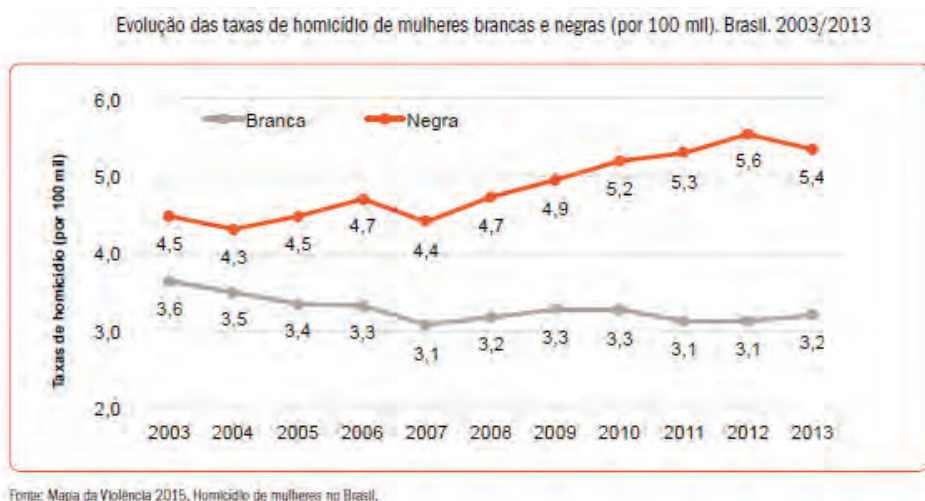
Gráfico 2: Taxas de homicídio de mulheres (por 100mil) por UF, Brasil. 2006 e 2013.

38 COLONEZE, Renata Lemos. *A Cegueira de Gênero na rede de atendimento às mulheres em situação de violência no município de Duque de Caxias, RJ: História, feminismo e construção de políticas públicas*. Rio de Janeiro, 2017. 23f (p. 07).

Ao analisar o Gráfico 2³⁹ é possível perceber que ao comparar o ano de 2006 e de 2013, na maioria dos Estados, houve um aumento de homicídios de mulheres.

A taxa de homicídios de mulheres no Brasil é muito alta, sendo que ocupa a 5ª posição com maior número de homicídios⁴⁰. Outro fato interessante sobre estes índices são as características e circunstâncias em que o crime ocorre, por exemplo, por meio destas pesquisas do Mapa da Violência de 2015, é nítido que a população negra é vítima prioritária da violência homicida no país, como demonstrado no Gráfico 3 a seguir.

Gráfico 3⁴¹:



39 Mapa da Violência 2015. Homicídios de Mulheres no Brasil, www.mapadaviolencia.org.br/pdf2015/MapaViolencia_2015_mulheres.pdf, acesso em 21 de abril de 2018.

40 Mapa da Violência, 2015.

41 Mapa da Violência 2015, Homicídio de Mulheres no Brasil. <www.mapadaviolencia.org.br/pdf2015/MapaViolencia_2015_mulheres.pdf>, acesso em 21 de abril de 2018.

Segundo os gráficos apresentados abaixo, é evidente ainda que na maioria das vezes o agressor é o próprio parceiro ou marido da vítima e, a população feminina negra detém um número maior de homicídios.



Fonte DataSenado 2013

Não obstante, a pesquisa DataSenado⁴², constatou que a educação diminui o sentimento de desrespeito à mulher no

42 < www.senado.gov.br/senado/datasenado/pdf/datasenado/DataSenado-Pesquisa-Violencia_Domestica_contra_a_Mulher_2013.pdf> acesso em 10 de abril de 2018.

Brasil: mulheres que só estudaram até o ensino fundamental, sentem-se mais desrespeitadas que as mulheres que concluíram o ensino médio e o ensino superior. Dentre as primeiras, 48% não se sentem respeitadas. Já no segundo grupo, que possui ensino médio ou superior, por volta de 32% não se sentem respeitadas – dezesseis por cento a menos. Os dados confirmam o efeito positivo que educação exerce sobre a emancipação feminina no Brasil⁴³.

Conclusão

O presente estudo esclarece certos questionamentos acerca da luta e progressão dos direitos das mulheres como, por exemplo, os reflexos advindos do Caso Maria da Penha Vs Brasil, ajuizado e concluído, com relevantes recomendações e conclusões, na Comissão Interamericana de Direitos Humanos. Por meio litígio estratégico concretizaram-se anos da luta feminista, principalmente a almejava visibilidade para a luta por direitos iguais; a luta contra a discriminação; e a luta contra a violência no âmbito doméstico a que ficavam sujeitas as mulheres brasileiras. A criação de leis específicas de proteção para as mulheres, assim como, políticas públicas voltadas, especificamente, para este expressivo grupo, foi fator relevante e de conquista. É interessante ressaltar que, no ano da promulgação da Lei Maria da Penha, houve uma significativa queda nas taxas de homicídios de mulheres; infelizmente esta taxa voltou a crescer pouco tempo depois, o que pode ter se dado pela impunidade, morosidade e até pela falta de credibilidade e segurança que a justiça brasileira ainda apresenta.

43 Violência Doméstica contra a Mulher, Secretaria de Transparência DataSenado, 2013, (p. 08), <https://www.senado.gov.br/senado/datasenado/pdf/datasenado/DataSenado-Pesquisa-Violencia_Domestica_contra_a_Mulher_2013.pdf>acesso em 10 abr. 2018.

Deve-se destacar também a importância dos pactos e convenções internacionais, neste caso, os interamericanos, relativos aos direitos humanos e aqueles específicos sobre os direitos das mulheres, sendo por meio destes instrumentos internacionais que se concretizou a conquista por direitos e, portanto, maior visibilidade e empoderamento no cenário brasileiro e internacional, efetivando-se o que sempre se almejou, na luta por essas garantias. Não obstante, ressalta-se que por meio da adoção e ratificação das convenções, principalmente, advindas do SIDH, o Brasil terá a possibilidade de efetivar direitos fundamentais, no que tange o princípio da dignidade da pessoa humana, sendo que este respaldo desencadeará, diretamente, maior segurança jurídica aos seus cidadãos.

Felizmente, pode-se dizer que houve avanço e enorme evolução quanto aos direitos das mulheres e, mais importante, sua implementação, tendo em vista que por meio da Lei Maria da Penha, aprovada no Brasil após recomendação da Comissão Interamericana, foram efetivadas medidas como a implantação de delegacias especializadas para o atendimento à mulher, realização de campanhas para incentivar a denúncia em razão da violência contra a mulher, o levantamento e análise de dados para a criação de estatísticas quanto à situação em que a mulher se encontra: como são as agressões; quem seria o agressor; a idade das vítimas; a cor, entre outros, o que facilita a delimitação de grupos de maior risco.

Desta forma, possibilita-se a elaboração de políticas públicas especialmente direcionadas a esses grupos, que possuem maior grau de vulnerabilidade. Entretanto, é seguro dizer que as ações brasileiras ainda são tímidas e poderia haver uma mobilização bem maior do poder público. Constata-se que a cultura da sociedade brasileira ainda é extremamente machista e não é coincidência que o machismo e a falta de instrução e educação, propriamente dita, andam lado a lado.

O pensamento e as atitudes machistas ainda podem ser reconhecidos na maioria dos brasileiros sendo difícil obter-se a mudança desta mentalidade ou comportamento. Somente a educação pode desempenhar esse papel, o que torna o desafio ainda maior, uma vez que esta está longe de ser uma prioridade no país.