

Direitos Humanos das Mulheres: A Repercussão do Direito Internacional Público no Direito Interno Brasileiro¹

Josiani da Silva Pospichil²

Ricardo Silveira Castro³

Resumo

O presente artigo tem por objetivo principal demonstrar as conquistas alcançadas no campo dos Direitos Humanos das Mulheres após a criação da Convenção sobre a Eliminação de todas as Formas de Discriminação contra a Mulher e como ocorreu a efetivação da proteção à mulher vítima de violência no Brasil com base nas orientações do Direito Internacional Público. Em um primeiro momento, aborda-se a evolução histórica dos Direitos Humanos das Mulheres desde as primeiras conquistas a partir de 1800, principalmente, na Inglaterra, e como a luta pela conquista desses direitos foi lenta e difícil, uma vez que o reconhecimento internacional da existência de direitos humanos ocorreu, primeiramente, restrito aos homens. Segue-se destacando que esta realidade começa a mudar com a Convenção sobre a Eliminação de todas as formas de Discriminação contra a mulher (CEDAW), a declaração da Conferência de Viena (1993) que determina que a Declaração de Direitos Humanos do Homem se estende às mulheres e meninas, e a Convenção de Belém do Pará que trata mais especificamente da violência contra a mulher, inclusive, no âmbito familiar, as quais foram ratificadas pelo Brasil e seu descumprimento fez com que o país fosse denunciado junto a Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH). Por fim, explana-se como o direito internacional público interferiu no direito interno brasileiro ao abordar a referida denúncia e como essa levou a criação da Lei Maria da Penha e, muito tardiamente, a Lei do Femicídio, além de outras ações afirmativas.

Palavras-Chave: Ações Afirmativas no Brasil. CEDAW. Convenção de Belém do Pará. Direitos Humanos das Mulheres.

Women's Human Rights: The Repercussion of Public International Law in Brazilian Internal Law

Abstract

The main objective of this article is to demonstrate the achievements achieved by the Women's Human Rights after the Convention on the Elimination of All Forms of

¹ Trabalho realizado na disciplina de Direito Internacional Público. Data de submissão e aprovação: 27 abr. 2021.

² Acadêmica do Curso de Direito das Faculdades Integradas de Taquara - FACCAT. E-mail: josianipospichil@sou.faccat.br.

³ Orientador. Professor do Curso de Direito das Faculdades Integradas de Taquara - FACCAT. E-mail: ricardocastro@faccat.br.

Discrimination against Women and how the protection of women victims of violence took place in Brazil based on the guidelines of international public law. At first, the historical evolution of the human rights of women is approached since the first conquests since 1800, mainly in England, and how the struggle for the conquest of these rights was slow and difficult because the international recognition of the existence of human rights occurred, first of all, restricted to men. It's follows highlighting that this reality begins to change with the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women (CEDAW), the Declaration of the Viena Conference (1993) that states the Declaration of Human Rights of Man extends to women and girls, and the Belém do Pará Convention which deals more specifically with violence against women, including within the family, which were ratified by Brazil and their non-compliance caused the country to be reported to the Inter-American Commission on Human Rights (IACHR). Finally, it explains how public international law interfered in brazilian internal law when addressing the said complaint and how it led to the creation of the Maria da Penha Law and, later, the Femicide Law, in addition to other affirmative actions.

Keywords: *Affirmative Actions in Brazil. CEDAW. Belém do Pará Convention. Women's Human Rights.*

1 Introdução

Os direitos humanos estão diretamente ligados ao conceito de isonomia e equidade, encontram-se entre os três pilares das Nações Unidas⁴ e abrangem todas as áreas da vida do indivíduo. As leis que visam à proteção desses direitos são destinadas àqueles discriminados seja por etnia, sexo, etc. O indivíduo não deve ser tratado de forma genérica, geral e abstrata, mas como sujeito de direito com suas peculiaridades e particularidades. “Ao lado do direito à igualdade, surge, também, como direito fundamental, o direito à diferença. Importa o respeito à diferença e à diversidade, o que lhes assegura um tratamento especial” (PIOVESAN, 2013, p. 302). No que tange aos Direitos Humanos das Mulheres, em 1979, a Assembleia Geral das Nações Unidas criou a Convenção sobre a Eliminação de todas as Formas de Discriminação contra a Mulher (*Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women* ou CEDAW) que entrou em vigor em 1981 (ratificada em 1984 pelo Brasil e recepcionada somente em 2002) e a Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher (Convenção de Belém do Pará), aprovada pela OEA em 1994 e ratificada em 1995. Uma vez ratificadas pelos Estados participantes, estes comprometem-se a cumprir o acordo firmado.

⁴ De acordo com Cláudia Santos e Alexandro Eugênio Pereira (2017, p. 158), além dos Direitos Humanos, estão entre os três pilares das Nações Unidas “[...] promover e salvaguardar o desenvolvimento social e econômico e manter a segurança e a paz internacionais”.

Ao determinar a igualdade de gênero, a Constituição Federal de 1988 (art. 5º, I) ⁵ dá voz às mulheres e proporciona maior inserção destas no mercado de trabalho e na política. Segundo Miriam Freitas Elias (2015, p. 259), entretanto, “para transformar a igualdade formal prevista na Constituição Federal em igualdade material, é necessária a atuação estatal, por meio de normas jurídicas, políticas públicas e ações afirmativas”. Embora se comprometesse a erradicar a discriminação, os estereótipos de gênero e a violência contra a mulher, promovendo a igualdade de gênero e a autonomia feminina ao ratificar as convenções internacionais acima mencionadas, pouco se vislumbrou no cenário brasileiro ações afirmativas para o cumprimento desses acordos até o momento em que o país foi denunciado na Comissão Interamericana de Direitos Humanos em 20 de agosto de 1998.

A Constituição Federal de 1988, em sua redação original, no artigo 5º, §2º, determinou que os direitos e garantias nela expressos “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”. Para que não houvesse dúvidas quanto à hierarquia dos Tratados de Direitos Humanos em nosso ordenamento jurídico, a Emenda Constitucional nº 45/2004, acrescentou o §3º afirmando que “os tratados e convenções internacionais sobre direitos humanos que forem aprovados, em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, por três quintos dos votos dos respectivos membros, serão equivalentes às emendas constitucionais”. Este, entretanto, causou mais controvérsia e foi necessária interpretação jurisprudencial do Supremo Tribunal Federal para que se consolidasse o entendimento de que aqueles que não seguiram este procedimento possuem *status* de norma supralegal. Ou seja, aqueles que passaram pela aprovação das duas Casas, possuem *status* de norma constitucional e aqueles que não passaram estão acima das leis ordinárias, mas abaixo da Constituição (AVELAR; PRONER, 2011). Destarte, as normas de direitos humanos têm sua aplicabilidade imediata e passam a ser consideradas cláusulas pétreas assim que são incorporadas ao nosso ordenamento jurídico (Art. 5º, § 1º).

Pretende-se, com o presente artigo, identificar questões relacionadas à evolução histórica dos direitos humanos das mulheres, as conquistas alcançadas após a criação da Convenção sobre a Eliminação de todas as Formas de Discriminação contra a Mulher e as ações afirmativas criadas no Brasil para a efetivação da proteção às mulheres vítima de violência. Objetiva-se, principalmente, responder ao seguinte questionamento: considerando

⁵ Art. 5º, I, CF/88: “Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: I - homens e mulheres são iguais em direitos e obrigações, nos termos desta Constituição”.

que a Convenção sobre a Eliminação de todas as Formas de Discriminação contra a Mulher, ratificada pelo Brasil, é um marco na conquista dos Direitos Humanos das Mulheres, como ocorreu a efetivação da proteção à mulher vítima de violência no Brasil com base nas orientações do Direito Internacional Público?

2 A evolução histórica dos Direitos Humanos das Mulheres e a importância da Convenção Sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Contra a Mulher (CEDAW) e da Convenção de Belém do Pará

Os primeiros textos que tentaram reivindicar liberdade e igualdade para as mulheres foram a “Declaração dos direitos da mulher e da cidadã” (1791), de Olympe de Gouges, e “Uma defesa dos direitos da mulher” (1792), de Mary Wollstonecraft, mas não alcançaram, na prática, seus objetivos (DE TILIO, 2012). A conquista dos direitos humanos das mulheres foi um processo lento e deu-se inicialmente no campo dos direitos sociais, uma vez que a discriminação está diretamente relacionada à pobreza e vice-versa. Para Flávia Piovesan (2013, p. 303), “[...] o direito à redistribuição requer medidas de enfrentamento da justiça econômica, da marginalização e da desigualdade econômica, por meio da transformação nas estruturas socioeconômicas e da adoção de uma política de redistribuição”. Isso é necessário para que ocorra o “[...] desenvolvimento das potencialidades humanas, transitando-se da igualdade abstrata e geral para um conceito plural de dignidades concretas” (PIOVESAN, 2013, p. 303). A mulher dependente economicamente do marido terá dificuldade para se afastar deste ainda que em situação de maus tratos. Para alimentar-se e aos seus filhos, ter um lugar para morar ou o que vestir, ela submete-se aos abusos e convive com a violência.

A cultura patriarcal se utiliza do argumento das diferenças biológicas como justificativas naturais para a divisão social do trabalho e a diferença socialmente construída entre os gêneros. Conforme Victor Sugamoto Romfeld (2015, p. 220),

De acordo com o discurso patriarcal, as mulheres estão inclinadas ao lar e às tarefas domésticas, devido a características intrínsecas (delicadeza, docilidade, sensibilidade, entre muitas outras). Por outro lado, os homens, dotados de maior força física, são naturalmente agressivos, racionais, aptos ao espaço público.

A partir do momento em que há um grupo mais fraco e um grupo mais forte, cria-se a questão de superioridade e inferioridade. O homem, considerado pertencente ao grupo mais forte nas sociedades patriarcais, ocupa, obviamente, a posição de superioridade.

Entre os anos de 1800 e 1900, as primeiras conquistas no campo dos direitos sociais ocorreram quando os trabalhadores e trabalhadoras assalariados conquistaram os direitos “[...] a fixação de um horário de trabalho diário, o repouso semanal, as tutelas especiais para as mulheres [...] e subsídios para aposentados e inválidos” (FACCHI, 2011, p. 106) porque as condições de trabalho no novo sistema econômico eram precárias. O capitalismo apropriou-se da ideologia patriarcal, pois esta é favorável ao sistema capitalista de produção devido ao mecanismo de exploração e manutenção do *status quo*. Assim,

O surgimento deste sistema econômico trouxe consigo condições desfavoráveis à mulher: no plano superestrutural, as capacidades femininas eram subvalorizadas a partir de mitos justificadores da supremacia masculina; no plano estrutural, com o desenvolvimento das forças produtivas, as mulheres foram marginalizadas, situadas na periferia do sistema de produção (ROMFELD, 2015, p. 222-223).

As mulheres entraram no mercado de trabalho não porque conquistaram o patamar de igualdade com os homens, mas porque havia maior demanda de trabalhadores e sua mão de obra era considerada mais barata, possibilitando extrair o máximo de mais-valia. Em resumo, suas jornadas de trabalho eram maiores que a dos homens e seus salários eram menores (ROMFELD, 2015).

Culturalmente, a opinião da mulher – seus pensamentos – não era relevante na condução dos rumos do progresso econômico e político. A função da mulher na sociedade estava restrita ao lar (aos cuidados com os filhos, a casa e o marido). Como consequência disso, a participação de mulheres no âmbito político é pouco expressiva e há pouca proteção do Estado em relação à mulher. No que se refere aos direitos políticos das mulheres, “[...] a Grã-Bretanha foi a primeira nação a admitir mulheres ao voto: nas eleições administrativas, na segunda metade do Oitocentos e, mais tarde, em 1918, nas eleições políticas” (FACCHI, 2011, p. 140), mas somente a partir das Cartas do pós-guerra as mulheres que antes não dispunham do próprio corpo nem dos seus bens, que trabalhavam para os pais ou maridos, sem liberdade, passaram a ter acesso a todos os trabalhos e cargos públicos.

Com o fim do regime nazista, surgiu a necessidade de dar bases mais enraizadas para o direito positivo. A “Declaração dos direitos sociais” de Georges Gurvitch, em 1946, determina que “Os direitos sociais do homem, independentes de ser produtor e consumidor,

são o direito à vida, à educação, à igualdade entre os sexos, à imigração e emigração e à livre escolha das associações às quais pertencem” (FACCHI, 2011, p. 119), trazendo, timidamente, a igualdade entre homens e mulheres. De acordo com Rafael De Tilio (2012, p. 72-73),

Apenas na década de 1940 os organismos internacionais, especificamente a Organização das Nações Unidas (ONU), propuseram documentos que pretendiam servir tanto (num primeiro momento) de orientações políticas internacionais quanto (num segundo momento) efetivarem-se na forma de instrumentos legislativos de combate às diversas formas de opressão das mulheres.

Este caminho, todavia, foi longo, uma vez que a “Carta das Nações Unidas” (1945) e a “Declaração Universal dos Direitos do Homem” (1948) criados pela ONU não abordavam especificamente a questão de gênero e, por ser um tratado, os países não eram obrigados a cumpri-lo, somente alguns dos países signatários incorporaram o princípio da dignidade humana às suas constituições, sem destacar a proteção à mulher nem as questões referentes à violência por ela sofrida. Sua efetivação ocorreu por meio do “Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais” e o “Pacto Internacional dos Direitos Cívicos e Políticos” (1966), o qual obrigou os países signatários a respeitar as determinações internacionais de Direitos Humanos. Fala-se, entretanto, em direitos dos homens sem incluir as mulheres como se estas não devessem receber proteção do Estado.

Buscava-se a reconstrução do paradigma dos direitos humanos. A partir da “Declaração Universal dos Direitos do Homem”, de 1948, “[...] os indivíduos se tornam, progressivamente, sujeitos de direito internacional, que devem fazer valer seus direitos também contra os governos, fazendo referências a Cartas e a órgãos transnacionais” (FACCHI, 2011, p. 131). Com os Pactos das Nações Unidas sobre os Direitos Humanos, de 1966, os países se comprometem com a ONU (Organização das Nações Unidas) a cumprir os artigos da referida declaração e exigir sua efetivação. Segundo Flávia Piovesan (2012, p. 71), “[...] O sistema internacional de proteção dos direitos humanos constitui o legado maior da chamada ‘Era dos Direitos’, que tem permitido a internacionalização dos direitos humanos e a humanização do Direito Internacional contemporâneo”. Assim, a “Declaração Universal de Direitos Humanos” de 1948 traz a concepção de direitos humanos como direitos universais e indivisíveis. Esta declaração foi endossada pela Conferência de Viena de 1993 e ampliada a fim de conferir, também, visibilidade aos direitos humanos das mulheres e das meninas, as quais devem ser vistas nas especificidades e peculiaridades de sua condição social.

De acordo com Alessandra Facchi (2011, p. 141) “O documento que sanciona a internacionalização dos direitos das mulheres é a [...] [CEDAW], adotada pelas Nações Unidas em 1979”. Segundo Cláudia Santos e Alexandro Eugênio Pereira (2017, p. 153),

A Convenção sobre a Eliminação de todas as Formas de Discriminação contra a Mulher (*Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women* ou CEDAW) é um tratado de Direitos Humanos das Mulheres, no qual os Estados signatários se comprometem a cumprir seu conteúdo. A CEDAW faz parte da estrutura universal de Direitos Humanos da Organização das Nações Unidas (ONU) voltada para questões de gênero nas relações internacionais.

A CEDAW é um marco na conquista dos Direitos Humanos das Mulheres – assim como a Declaração de Viena para a eliminação da violência contra as mulheres (1993) – e, a partir da sua ratificação, a proteção à mulher vítima de violência passa a ser debatida no cenário internacional. Para Rafael De Tilio (2012, p. 74),

[...] Foi nesta convenção que a violência contra as mulheres passou a ser reconhecida oficialmente como um crime contra a humanidade, além de, a partir de então, influenciar quase todas as políticas e iniciativas internacionais sob uma perspectiva *gender mainstreaming*.

A Convenção sobre a Eliminação de todas as formas de Discriminação contra a Mulher (1979) foi ratificada por 186 Estados, apresentando amplo grau de adesão, entretanto, no que se refere aos direitos humanos, foi a convenção que mais recebeu reservas por parte dos Estados signatários, principalmente, em se tratando de igualdade entre homens e mulheres no ambiente familiar. Conforme Jânia Saldanha e Têmis Limberger (2020, p.69),

Sin embargo, antiguas motivaciones basadas en el sexismo llevaron a los Estados, especialmente a los de religión islámica, a no comprometerse enteramente con los textos mencionados. Por ejemplo, las reservas se presentaron a Cedaw con respecto a los dispositivos en los que identificaron contenidos que, según su interpretación, representaban objetivos occidentales de imponer su modelo cultural en detrimento de sus culturas. En virtud de ello, el reconocimiento de los derechos de las mujeres fue, una vez más, limitado por las reservas presentadas.

As reservas apresentadas pelos Estados-partes demonstram que a violência e as discriminações sofridas pelas mulheres estão diretamente relacionadas a questões culturais. A CEDAW, entretanto, não enfrentou diretamente a questão da violência contra a mulher, este tema foi debatido pela Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência

contra a Mulher, aprovada pela OEA em 1994 e ratificada em 1995. Este importante evento da ONU foi sediado no Brasil e

[...] serviu de parâmetro para muitas das políticas locais de enfrentamento e erradicação da violência contra a mulher [...]. Essa convenção representou um importante marco contextual e conceitual para a violência de gênero, uma vez que define em seu artigo 1º o conceito de violência contra a mulher (DE TILIO, 2012, p. 78).

A sociedade construiu a ideia de que a mulher cuida da casa, dos filhos e das necessidades do marido enquanto este é o provedor do lar (GUIMARÃES; PEDROZA, 2015). As relações privadas não eram de interesse público – Estado não intervinha – e a forma como as mulheres eram tratadas em suas casas não era do interesse de ninguém. Algumas pessoas relacionam a violência a poder, força, autoridade ou dominação, porém, na verdade, ela é resultado da tentativa de mantê-los quando já os está perdendo. Quando se fala em violência contra as mulheres,

[...] é fundamental compreender como as dimensões de gênero são estruturantes na constituição subjetiva de homens e mulheres e na organização das relações sociais estabelecidas a partir de desigualdades de poder entre eles. Estas desigualdades se conectam, por sua vez, ao fenômeno das violências cometidas contra as mulheres (GUIMARÃES; PEDROZA, 2015, p. 259).

O conceito de gênero é utilizado para compreender as relações de poder entre homens e mulheres. “A violência de gênero ocorre na sociedade como fruto de construções relacionais entre homens e mulheres inseridos numa cultura patriarcal” (ELIAS, 2015, p. 248). A Convenção de Belém do Pará, como ficou conhecida,

[...] elenca um importante catálogo de direitos a serem assegurados às mulheres, para que tenham uma vida livre de violência, tanto na esfera pública, como na esfera privada. Consagra ainda a Convenção deveres aos Estados-partes, para que adotem políticas destinadas a prevenir, punir e erradicar a violência contra a mulher. É o primeiro tratado internacional de proteção dos direitos humanos a reconhecer, de forma enfática, a violência contra as mulheres como um fenômeno generalizado, que alcança, sem distinção de raça, classe, religião, idade ou qualquer outra condição, um elevado número de mulheres (PIOVESAN, 2012, p. 78-79).

Além disso, apresentou os vários tipos de violência e os contextos em que estas surgem. As violações a esta última passaram a ser julgadas pela Corte Interamericana de

Direitos Humanos (CIDH) a partir de casos como *Presídio Miguel Castro Castro vs. Perú*⁶ (2006) e *Campo Algodonero vs. México*⁷ (2009). As decisões da Corte nestes e em casos subsequentes evidenciaram que

La cultura fuertemente machista presente en innumerables países de América Latina es una de las causas centrales de la cosificación femenina y de la proliferación del sentimiento de que debe ser objeto de dominación, aunque el precio a pagar sea el de la violación de su dignidad y respeto (SALDANHA; LIMBERGER, 2020, p. 77-78).

Destaca-se o caso *Campo Algodonero vs. México* em que a CIDH considerou que a cultura de discriminação contra a mulher contribuiu para que os homicídios praticados em Juárez fossem considerados irrelevantes, assim como para a falta de medidas eficazes por parte das autoridades para combatê-los. Este caso é considerado

[...] el más emblemático episodio perverso de feminicidio. El grupo de mujeres muertas en las cercanías de una planta de algodón en la ciudad de Juárez, en México, sacudió el mundo por los refinamientos de crueldad practicados para asesinarlas, constituídos por mutilaciones corporales y violación (*ibidem*, p. 78).

A Corte afirma reiteradamente em suas decisões que a violência praticada contra as mulheres causa grave sofrimento físico, moral e psicológico, sendo assim o Estado não pode nem deve ser omissos nestes casos. A jurisprudência da Corte Interamericana de Direitos Humanos se mantém no sentido de que os Estados precisam modificar sua cultura de discriminação a fim de erradicar todas as formas de violência contra as mulheres.

Considerando as dificuldades neste patamar, foi adotado um protocolo opcional em que o Comitê CEDAW permite que as mulheres que tiveram seus direitos violados e já esgotaram as possibilidades de recursos junto às instâncias nacionais recorram a ele. Afinal, “[...] as discriminações contra as mulheres podem ocorrer tanto no espaço público quanto no privado, podendo ser diretas ou indiretas e intencionais ou não intencionais pelas leis, práticas e/ou costumes, o que lhe garante um caráter multidimensional” (SANTOS; PEREIRA, 2017, p. 159-160). O Comitê da CEDAW reúne-se, analisa a situação de cada Estado-membro e faz recomendações quanto ao que deve ser modificado, melhorado ou ampliado para garantir maior proteção às mulheres. No que se refere ao Brasil, as temáticas tratadas pelo Comitê foram o tráfico e a exploração da prostituição, a educação, o emprego/trabalho, a saúde e a violência contra a mulher, sendo esta última o ponto que será abordado no próximo capítulo.

⁶ Sentença de 25 de novembro de 2006.

⁷ Sentença de 16 de novembro de 2009.

3 A efetivação da proteção à mulher vítima de violência no Brasil por meio de ações afirmativas

Embora não se colocasse à margem do movimento internacional pela erradicação da violência contra a mulher, o Brasil demorou muito tempo até criar ações políticas de afirmação, proteção ou inserção social que combatessem este tipo de violência. A sociedade brasileira viveu o mito da não violência, mascarando-a e, com isso, denegou uma realidade cruel no país (SAAD; TEIXEIRA, 2017). Como consequência,

Essa invisibilidade da violência estruturante de nossa realidade alia-se às desigualdades de gênero e, dessa maneira, ao negar direitos às mulheres e atribuir força e autoritarismo aos homens, acaba-se por legitimar e naturalizar muitas das violências sofridas por elas. Violências que são demarcadas na intersubjetividade entre masculinidade(s) e feminilidade(s). Violências que surgem nesse encontro com a alteridade e na própria negação da mesma (GUIMARÃES; PEDROZA, 2015, p. 261).

O estado de negação em que se encontrava nosso país fez com que este fosse denunciado, em 1998, à Comissão Interamericana por não cumprimento de acordos ratificados pelo Brasil na Convenção para a Eliminação de todas as Formas de Discriminação Contra a Mulher (CEDAW) e na Convenção de Belém do Pará. O caso também foi levado ao Comitê de monitoramento da CEDAW, em 2004, uma vez que continuou sendo ignorado pelo Brasil mesmo após as recomendações da Comissão Interamericana de Direitos Humanos (SANTOS, 2007). Segundo Cynthia Ramos do Amaral Saad e Márcia Regina Ribeiro Teixeira (2017, p. 377),

[...] somente após a exposição do caso de Maria da Penha Fernandes, que levou ao conhecimento da Comissão Internacional de Direitos Humanos da OEA os quinze anos de descaso do seu país diante da tentativa de homicídio perpetrada por seu marido – e que lhe deixou definitivamente paraplégica – uma política de enfrentamento à violência doméstica e familiar contra mulheres começou a ganhar contornos, após o relatório da OEA ter responsabilizado o Brasil por omissão e descumprimento de acordos internacionais ratificados pelo país.

No caso Maria da Penha, em seu relatório nº 54/01, caso 12.051, de 04 de abril de 2001, a Comissão Interamericana de Direitos Humanos entendeu que o Estado brasileiro foi omissivo ao permitir que o réu – responsável por duas tentativas de assassinato de sua esposa, Maria da Penha, deixando-a paraplégica aos 38 anos – permanecesse em liberdade após

quinze anos, valendo-se de recursos contra a decisão condenatória do Tribunal do Júri. Na ocasião, além da condenação,

[...] A Comissão [...] redigiu algumas recomendações ao Estado brasileiro. Essas recomendações diziam respeito aos deveres assumidos pelo Estado em relação à ratificação da Convenção Americana de Direitos Humanos e da Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher (Convenção de Belém do Pará). Dentre as recomendações, é possível destacar, como exemplos, campanhas de prevenção e programas de capacitação e sensibilização dos agentes da justiça (SANTOS; PEREIRA, 2017, p. 170).

A responsabilização do país culminou na prisão do agressor de Maria da Penha Fernandes – 19 anos depois da ocorrência do crime – e em mudanças consideráveis na legislação brasileira (SANTOS, 2007) como a obrigação do Sistema Único de Saúde (SUS) de denunciar os casos de atendimento a mulheres vítimas de violência doméstica e a criação da Lei Maria da Penha (SANTOS; PEREIRA, 2017). Para Flávia Piovesan (2012, p. 89),

A adoção da Lei Maria da Penha permitiu romper com o silêncio e a omissão do Estado brasileiro, que estavam a caracterizar um ilícito internacional, ao violar obrigações jurídicas internacionalmente contraídas quando da ratificação de tratados internacionais. A tolerância estatal à violência contra a mulher perpetua a impunidade, simbolizando uma grave violência institucional, que se soma ao padrão de violência sofrido por mulheres, em total desprezo à ordem internacional e constitucional. Perante a comunidade internacional o Estado Brasileiro assumiu o dever jurídico de combater a impunidade em casos de violência contra a mulher, cabendo-lhe adotar medidas e instrumentos eficazes para assegurar o acesso à justiça para as mulheres vítimas de violência. É dever do Estado atuar com a devida diligência para prevenir, investigar, processar, punir e reparar a violência contra a mulher, assegurando às mulheres recursos idôneos e efetivos.

A fim de efetivar os acordos assinados, o Brasil criou a Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres (SPM) e publicou o I Plano Nacional de Políticas Para as Mulheres (2004), objetivando a promoção da igualdade e o atendimento adequado às mulheres vítimas de violência. Pressionado, ainda, pelas recomendações do Comitê CEDAW⁸, o Brasil cria a primeira lei, especificamente, de proteção à mulher, a Lei nº 11.340/06 – Lei Maria da Penha – a qual não traz nenhuma inovação quanto à tipicidade penal, o que ela acrescenta é o caráter eminentemente conceitual que evidencia e caracteriza a violência doméstica e familiar contra

⁸ “[...] embora o Comitê careça de qualquer possibilidade de impor com força coercitiva suas recomendações, o diálogo construtivo com os representantes dos governos traz frequentemente relevantes mudanças de percepção e comportamento” (MARCHIONI; LIRA, 2016, p. 255).

mulheres, impedindo que condutas criminalizadas continuassem sendo temporizadas e flexibilizadas quando ocorridas no ambiente privado da família (SAAD; TEIXEIRA, 2017). A criação da Lei Maria da Penha é resultado da mobilização de ONGs brasileiras pela efetivação dos Direitos Humanos das Mulheres, as quais apoiaram a vítima e submeteram o caso à Comissão Interamericana de Direitos Humanos. Um dos destaques da lei é o fato de que os crimes ocorridos neste contexto não podem ser tratados como crimes de menor potencial ofensivo, impedindo, expressamente, a aplicação da Lei nº 9.099/95 – Lei dos Juizados Especiais Cíveis e Criminais – que poderia, facilmente, deixar o agressor impune. Além disso, para facilitar sua efetivação, a primeira política pública criada no Brasil no campo da violência contra as mulheres foi a Delegacia Especializada de Atendimento à Mulher (DEAM), pois

Em se tratando de violência doméstica e familiar contra mulheres [devido à fragilidade psicológica da vítima], para além do conhecimento jurídico, o aplicador do direito demandará de habilidade para lidar dentro de uma complexidade elevadíssima, entendendo que qualquer redução descuidada em seu julgamento poderá significar a perda de um bem jurídico precioso, a vida, o que faz ampliar sua responsabilidade na condução dos casos (SAAD; TEIXEIRA, 2017, p. 381).

A mulher vítima de violência doméstica encontra-se em situação de vulnerabilidade e necessita de muita coragem para denunciar seu agressor. Nem todos os danos que ele lhe causa são visíveis, muitas vezes são anos de condicionamento psicológico e submissão, em um ambiente amedrontador. Ela busca proteção ao denunciá-lo e seu ato gera consequências, podendo aumentar a violência por parte do agressor. Quem atende esta mulher precisa ter empatia e dar-lhe efetivamente a proteção que ela busca ou agravará ainda mais a situação desta mulher que, talvez, seja coagida a permanecer calada e aguentar novos maus tratos. Por isso, ainda seguindo recomendações do Comitê CEDAW,

[...] o Brasil manteve os serviços da rede de atendimento às mulheres em situação de violência (Ouvidoria e Atendimento à Mulher – Disque 180) e tratou de promover a sua ampliação a todos os municípios do país, bem como passou a angariar esforços de Estados e de Municípios quanto ao contingenciamento de recursos orçamentários para a satisfação desse atendimento às mulheres e familiares. Nesse sentido, propugnou-se para que os serviços de segurança pública pudessem alcançar, além das Delegacias Especializadas de Atendimento à Mulher, o efetivo das delegacias gerais em todo país (MARCHIONI; LIRA, 2016, p. 259).

Além disso, também aumentou o número de Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher em todo o território nacional. Após a publicação da Lei Maria da Penha, o Brasil publicou o II Plano Nacional de Políticas Para as Mulheres (2008), aprofundando e detalhando ainda mais o primeiro plano. A busca pela efetivação dos Direitos Humanos das Mulheres continua com a publicação da “Coleção Enfrentamento à Violência Contra a Mulher”, em 2011, composta por seis livretos (DE TILIO, 2012). Isso mostra que o país ainda está longe de atingir a meta de erradicação da violência contra as mulheres e enfrenta dificuldades para dar a estas mulheres a proteção que necessitam do Estado. Cynthia Ramos do Amaral Saad e Márcia Regina Ribeiro Teixeira (2017) chamam a atenção para uma questão que muitas vezes não é considerada quando se trata do atendimento à vítima de violência doméstica e destacam que

Caracterizar, delimitar e atribuir valor ao dano psíquico sofrido por mulheres como consequência de uma vida de desassossego e violência requer um esforço hercúleo de pesquisadores, profissionais especializados das redes de proteção e atenção às vítimas e aplicadores do Direito, visto que se trata de um fenômeno de extrema complexidade por envolver sinais e sintomas produzidos em nível de subjetividade humana (SAAD; TEIXEIRA, 2017, p. 388).

Os horrores que as mulheres vítimas de violência doméstica vivenciaram em seus lares as acompanharão como sombras para o resto de suas vidas. A efetiva proteção à mulher só é possível se a situação de violência em que ela se encontra receber a atenção e os cuidados necessários. Maisa Campos Guimarães e Regina Lúcia Sucupira Pedrozas (2015, p. 264), defendem uma releitura das definições presentes na lei

[...] a partir de uma ampliação do olhar para a perspectiva dos direitos humanos de forma a nos apropriarmos da dimensão da negação da dignidade humana que permeia toda a violação de direitos e se configura enquanto violência. Além do mais, essa perspectiva traz à tona a necessidade de uma reflexão política e ética que abarque uma compreensão crítica e complexa da sociedade, da história, das leis e costumes, dos direitos e violações e das próprias noções de humanidade e dignidade.

As leis que buscam dar proteção à mulher vítima de violência não devem ser interpretadas conforme a “letra fria da lei”, pois há questões psicológicas não aparentes envolvidas. É necessário compreender a história por trás da história e mudar costumes arraigados em uma sociedade com tantos resquícios do patriarcado.

A Promotora de Justiça de São Paulo, Valéria Diez Scarance Fernandes (2017), destaca a situação de invisibilidade da violência contra a mulher ainda existente no Brasil. O país que foi considerado, em 2015, o quinto mais violento do mundo estava passivo diante desta realidade. De acordo com a promotora,

Um das características mais marcantes da violência contra a mulher é a invisibilidade, que se mantém por meses ou anos. Mas quando a violência se torna visível, há a incredulidade por parte das autoridades, porque essa não é uma violência comum: agressor e vítima não agem como agem nos outros processos (FERNANDES, 2017, p. 47).

Quando a vítima tem a coragem de procurar a proteção do Estado, muitas vezes, encontra questionamentos e dúvidas, sua palavra não é considerada suficiente para que ocorra uma investigação, é desacreditada e questionada tantas vezes até que desiste e todos se convencem de que ela realmente mentia. Lamentavelmente, a violência contra a mulher só é levada a sério com a morte, pois, então, não há como negar que as ameaças relatadas pela vítima eram sérias. O Estado falha na sua função de proteção e nega à mulher vítima de violência a garantia de um direito fundamental. Victor Sugamoto Romfeld (2015) vai além ao afirmar que a violência contra as mulheres no Brasil possui nuances diferentes, o que exige diferentes políticas públicas de combate. A discriminação e opressão sofridas pelas mulheres brancas, ricas e heterossexuais são diferentes daquelas sofridas pelas mulheres negras, pobres e homossexuais, portanto, a proteção dada pelo Estado necessita abarcar todos os contextos. Para ele,

A fusão entre capitalismo e patriarcado revela que as mulheres estão duplamente vulneráveis: não só nas relações de gênero, mas também nas relações de trabalho. Se esta mulher for negra, a probabilidade de ser discriminada e/ou violentada é ainda maior. Por isso, a complexidade dessa gama de violência(s) somente pode ser explorada e compreendida a partir do patriarcado-racismo-capitalismo [...] considerando a incidência simultânea dos três sistemas de dominação-exploração (ROMFELD, 2015, p. 228).

As mulheres são mais atingidas do que os homens pelos três sistemas de dominação-exploração - patriarcado, racismo, capitalismo - por isso os grupos feministas defendem que há a necessidade de maior representatividade da mulher nas decisões políticas para que seus interesses sejam defendidos. Eles entendem que,

Para alcançar a igualdade material, as mulheres precisam efetivar sua inclusão política, trazendo para a pauta legislativa as demandas dos diferentes grupos de mulheres (brancas, negras, índias, pobres, lésbicas, etc.), bem como provocando a discussão na esfera pública de seus interesses e necessidades. Somente com sua efetiva participação política poderão as mulheres alcançar a cidadania de forma plena e independente (ELIAS, 2015, p. 267).

Ou seja, veem a maior representatividade da mulher na política como uma forma de defesa de seus direitos, uma vez que, sem esta representação, elas enfrentam dificuldades para tornar seus interesses e opiniões prioridades na pauta de decisões políticas, influenciando programas, projetos e políticas públicas. Para elas, quanto maior a representatividade feminina nos três poderes – executivo, legislativo e judiciário – mais políticas públicas e leis de proteção à mulher serão criadas em nosso país. Se a representatividade das mulheres fosse maior, talvez, a criação de leis como a Lei do Femicídio não ocorresse tão tardiamente.

Com a criação da Lei nº 13.104/15, conhecida como “Lei do Femicídio”, o Brasil assume sua responsabilidade e o compromisso de evitar a morte de mulheres. Uma das necessidades da criação desta lei, de acordo com Valéria Diez Scarance Fernandes (2017, p. 49), deve-se ao fato de que

Nos crimes de feminicídio, em comparação com os homicídios, há o risco de análise subjetiva e julgamento baseado na honra e valores morais. Ainda se julga o crime pela conduta da mulher e postura social do homem. [...] o julgamento dos feminicídios ainda está sujeito não só a uma análise subjetiva como ao julgamento ‘moral’, justificando-se uma postura ‘pré’ determinada da lei.

A referida lei trouxe para o Código Penal uma qualificadora do homicídio – feminicídio – cuja inclusão, anteriormente, dependia de cada Promotor de Justiça e, muitas vezes, nos julgamentos, eram desclassificadas para a obtenção de penas mais brandas. A Lei do Femicídio foi criada com base em orientação da ONU – consta nas Diretrizes para investigar, processar e julgar com perspectiva de gênero as mortes violentas de mulheres – sendo uma estratégia política e legislativa adotada em vários países. Todavia, somente a lei não é suficiente para que haja efetiva proteção à mulher. Assim, deve-se “[...] transcender a lei fria e entender que se pode salvar vidas com atitudes simples, como solicitar medidas de proteção e encaminhar mulheres e filhas/filhos para a rede de atendimento” (FERNANDES, 2017, p. 59). A dignidade humana de cada vítima deve ser respeitada, sendo assim, argumentos relacionados à honra devem ser refutados, pois buscam “isentar” o réu de sua responsabilidade e diminuir sua pena. Compete aos operadores do direito garantir a efetivação dos Direitos Humanos das Mulheres.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A reflexão proposta e desenvolvida no presente artigo conduziu à conclusão de que, uma vez ratificados os acordos internacionais, o país que os ratificou compromete-se a cumpri-los e poderá sofrer sanções pelo seu descumprimento, desta forma, o direito internacional público repercute no direito interno dos países que ratificaram as convenções das quais participaram - como aconteceu com o Brasil. Ao descumprir o ratificado na CEDAW e na Convenção de Belém do Pará o país foi denunciado na Comissão Interamericana de Direitos Humanos e responsabilizado por sua omissão. Além disso, recebeu recomendações da Comissão Interamericana de Direitos Humanos e do Comitê CEDAW, o que resultou na criação da Lei Maria da Penha e na estruturação de políticas públicas de proteção dos direitos das mulheres. A aprovação da mencionada lei foi um grande avanço do Estado brasileiro no que se refere ao combate à violência contra a mulher, rompendo com o silêncio de uma sociedade culturalmente machista, demonstrando que os direitos humanos das mulheres devem ser respeitados.

A discriminação sempre significa desigualdade, devendo ser combatida para que se possa garantir o pleno exercício dos direitos. Proibir a exclusão não faz com que exista a inclusão, é preciso uma conscientização para que essa ocorra. Embora nosso país tenha avançado em termos de legislação e na criação de políticas públicas de combate à violência contra a mulher, os estudos apontam que o Brasil precisa de uma mudança cultural que apoie a mudança na legislação, pois a sociedade atual ainda possui muitos resquícios da cultura patriarcal, o que dificulta a efetiva proteção à mulher.

Nesse sentido, os mecanismos disponíveis no âmbito do direito internacional público - tal como o monitoramento e as recomendações efetivadas pelos órgãos internacionais que integram os sistemas (regionais e globais) de proteção dos direitos humanos - apresentam-se como ferramentas com o potencial de tensionar o *status quo* e a conjuntura de discriminação existente internamente nos Estados, que são forçados a enfrentar as violações estruturais desses direitos basilares. O impacto da atuação da Comissão Interamericana de Direitos Humanos e do Comitê CEDAW no caso Maria da Penha revela a capacidade de transformação social mobilizada pelos sistemas internacionais de proteção dos direitos humanos, ainda que se possa refletir sobre as suas limitações normativas e orgânicas.

REFERÊNCIAS

- AVELAR, Daniel; PRONER, Carol. A natureza jurídica dos tratados internacionais de direitos humanos: sua harmonização e aplicabilidade no ordenamento brasileiro. **Revista de Direitos Fundamentais e Democracia**, Curitiba, v. 10, n. 10, p. 38-87, jul./dez. 2011.
- BRASIL. Constituição Federal. *In*: CURIA, Luiz Roberto; CÉSPEDES, Lívia; ROCHA, Fabiana Dias da. (orgs.). **Vade Mecum**. 24. ed. São Paulo: Saraiva, 2019.
- BRASIL. Lei nº 11.340, de 7-8-2006. **Lei Maria da Penha**. Brasília, Diário Oficial da União, 07 de agosto de 2006. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Lei/L11340.htm. Acesso em: 14 abr. 2021.
- BRASIL. Lei nº 13.104, de 9-3-2015. **Lei do Feminicídio**. Brasília, Diário Oficial da União, 09 de março de 2015. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113104.htm. Acesso em: 14 abr. 2021.
- DE TILIO, Rafael. Marcos legais internacionais e nacionais para o enfrentamento à violência contra as mulheres: um percurso histórico. **Revista Gestão & Políticas Públicas**, São Paulo, v. 2, n. 1, p. 68-93, jan./jun. 2012.
- ELIAS, Miriam Freitas. Violência de Gênero, Participação Política e Ações Afirmativas: Concretização da Igualdade Jurídica Para a Mulher. **Revista Direitos Humanos e Democracia**, Ijuí, v. 3, n. 6, p. 244-270, jul./dez. 2015.
- FACCHI, Alessandra. **Breve história dos Direitos Humanos**. São Paulo: Edições Loyola, 2011.
- FERNANDES, Valéria Diez Scarance. Feminicídio: da invisibilidade à incompreensão. O papel do Ministério Público. *In*: BRASIL. CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. **Tendências em Direitos Fundamentais**: possibilidades de atuação do Ministério Público. V. 2. Brasília; CNMP, 2017, p. 45-60.
- GUIMARÃES, Maisa Campos; PEDROZA, Regina Lúcia Sucupira. Violência contra a mulher: problematizando definições teóricas, filosóficas e jurídicas. **Revista Psicologia & Sociedade**, Minas Gerais, v. 27, n. 2, p. 256-266, maio/ago. 2015.
- MARCHIONI, Alessandra; LIRA, Gabriela Martins. A efetividade da Lei Maria da Penha à luz das normativas internacionais e aspectos de monitoramento da Convenção para Eliminação de todas as Formas de Discriminação contra a Mulher/1979. **Revista da Faculdade de Direito da UFRGS**, Porto Alegre, v. especial, n. 35, p. 246-270, dez. 2016.
- PIOVESAN, Flávia. A Proteção Internacional dos Direitos Humanos das Mulheres. **Revista da EMERJ**, Rio de Janeiro, v. 15, n. 57, p. 70-89, jan./mar. 2012.
- PIOVESAN, Flávia. Capítulo 12 – Ações Afirmativas no Brasil: Desafios e perspectivas. *In*: PIOVESAN, Flávia. **Temas de Direitos Humanos**. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 300-312.

ROMFELD, Victor Sugamoto. As raízes do patriarcado: contribuições teóricas sobre a violência contra as mulheres no Brasil. **Captura Críptica**: direito, política, atualidade, Florianópolis, v. 4, n. 2, p. 215-229, jan./dez. 2015.

SAAD, Cynthia Ramos do Amaral; TEIXEIRA Márcia Regina Ribeiro. O que os olhos não veem, a lei alcança? O dano psíquico na aplicação da Lei Maria da Penha. *In*: BRASIL. CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. **Tendências em Direitos Fundamentais**: possibilidades de atuação do Ministério Público. V. 2. Brasília; CNMP, 2017, p. 369-405.

SALDANHA, Jânia; LIMBERGER, Têmis. El derecho de las mujeres en el encuentro entre el derecho internacional y la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). **Opini3n Jurídica**, Medellín, v. 19, n. 39, p. 63-84, jul./dez. 2020.

SANTOS, Cecília MacDowell. Ativismo Jurídico Transnacional e o Estado: Reflexões sobre os casos apresentados contra o Brasil na Comissão Interamericana de Direitos Humanos. **Sur**: Revista Internacional de Direitos Humanos, São Paulo, v. 4, n. 7, p. 26-57, jan./jun. 2007.

SANTOS, Cláudia; PEREIRA, Alexsandro Eugênio. Direitos humanos das mulheres: uma análise sobre as recomendações do Comitê CEDAW/ONU ao Estado brasileiro. **Monções**: Revista de Relações internacionais da UFGD, Dourados, v. 6, n. 1, p. 152-182, jan./jun. 2017.