UNIVERSIDADE DE PASSO FUNDO
FACULDADE DE DIREITO

Bianca Rosado Dall' Agnol

A EFETIVIDADE DA LEI MARIA DA PENHA E A IMPORTÂNCIA DA SOCIEDADE CIVIL NO COMBATE À VIOLÊNCIA DOMÉSTICA E FAMILIAR CONTRA A MULHER

Passo Fundo

2017

Bianca Rosado Dall' Agnol

A EFETIVIDADE DA LEI MARIA DA PENHA E A IMPORTÂNCIA DA SOCIEDADE CIVIL NO COMBATE À VIOLÊNCIA DOMÉSTICA E FAMILIAR CONTRA A MULHER

Monografia apresentada ao Curso de Direito, da Universidade de Passo Fundo, como requisito parcial para a obtenção do grau de Bacharel em Ciências Jurídicas e Sociais, sob a orientação da Professora Mestra Gabriela Werner Oliveira.

Passo Fundo

2017

RESUMO

Este trabalho de conclusão de curso tem como escopo analisar a efetividade da Lei Maria da Penha e a importância da participação da sociedade civil nesse contexto. A pesquisa lastreou-se em consultas bibliográfica e de índices governamentais, mediante uma análise de publicações doutrinárias sobre o tema em exame. Para tanto, foram feitos breves registros acerca do histórico da violência de gênero no Brasil e, em seguida, sobre as políticas públicas de seu enfrentamento, bem como sobre a influência dos mecanismos internacionais e do movimento feminista na promoção de direitos à mulher. Demonstra-se, ao longo da análise do tema, a necessidade da participação da sociedade civil na obtenção de resultados positivos na efetivação da Lei. Ao final, extrai-se que a Lei Maria da Penha está alcançando a sua efetividade, a qual apenas será plena com o auxílio da sociedade civil, que tem ampla atuação no combate à violência contra a mulher e importante papel no diálogo com o Estado para a redução da desigualdade de gênero e da violência contra a mulher.

Palavras-chave: Lei Maria da Penha; Políticas públicas; Sociedade civil; Violência contra a mulher.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....06
2 AS POLÍTICAS PÚBLICAS DE ENFRENTAMENTO À VIOLÊNCIA A MULHER.....08
2.1 Um histórico da violência contra a mulher no Brasil.....08
2.2 Os ideais feministas e a legitimação de políticas públicas de combate à desigualdade e à violência de gênero.....11
2.3 Os objetivos da Lei Maria da Penha e a concepção jurídica de violência doméstica no Direito brasileiro.....14
3 MECANISMOS INTERNACIONAIS DE PROTEÇÃO À MULHER.....19
3.1 A proteção da mulher nas Convenções e Tratados Internacionais de Direitos Humanos.....19
3.2 Órgãos de jurisdição internacional: da Comissão e da Corte Interamericana de Direitos Humanos.....24
3.3 O A jurisprudência internacional como parâmetro de proteção aos Direitos Humanos.....29
4 A LEI MARIA DA PENHA: APURAÇÕES ESTATISTICAS E EFEITOS PRÁTICOS NA SOCIEDADE E O PAPEL DA SOCIEDADE CIVIL NA EFETIVAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS..... 33
4.1 As políticas sociais e a redução da violência: contribuições da Lei Maria da Penha.....33
4.2 O papel da sociedade civil na implementação da Lei Maria da Penha.....41
5 CONCLUSÃO.....46
REFERÊNCIAS.....48

1 INTRODUÇÃO

A Lei n. 11.340/06, conhecida como Lei Maria da Penha, foi introduzida no ordenamento jurídico brasileiro visando o combate à violência doméstica e familiar contra a mulher. Tal violência é comumente associada ao formato social pautado no estatuto familiar e do sistema patriarcal, em que a figura feminina é, além de inferiorizada, alvo de violações físicas e morais.

À vista disso, é importante questionar acerca da efetividade da Lei, tendo em vista que, embora decorridos 11 anos de vigência, há uma aparente persistência dessa violência no país, que é posta como um fato socialmente aceito diante da dominação da cultura patriarcal, na qual a figura masculina é resguardada da reprovação moral por práticas violentas.

Ao longo desse trabalho, se buscará a resposta à problemática levantada, salientando-se a gravidade da violência contra a mulher, especialmente por se tratar de uma violação sistemática de direitos humanos. Por esse motivo, o estudo pretenderá, dentro da sua proposta, analisar as políticas públicas que visam reduzir a desigualdade de gênero e combater a violência contra a mulher, as quais, em sua maioria, foram organizadas pelo movimento feminista, um importante ator na alteração do cenário social que legitima essa forma de violência, que elegeu para si a missão de estudar e elaborar a criação da Lei Maria da Penha.

Outro elemento de mudança social abordado no trabalho serão os mecanismos de proteção no âmbito internacional à mulher, consolidados por meio de Tratados e Convenções, que impulsionam o Brasil a combater e reduzir os índices de violência doméstica e familiar contra a mulher, razão pela qual a pesquisa se utilizará de variados índices de violência contra a mulher, objetivando uma análise menos abstrata de eventuais resultados obtidos com a implementação da Lei. Além dos mecanismos internacionais, o trabalho analisará a atuação da sociedade civil na implementação da Lei Maria da Penha, especialmente no que se refere à atuação das Organizações Não Governamentais, comumente gerenciadas por feministas.

Dessa forma, a pesquisa será dividida em três capítulos. Em um primeiro momento, será realizado um histórico acerca da violência contra a mulher no Brasil, sendo posteriormente abordada a implementação de políticas públicas para o seu enfrentamento, assim como os mecanismos de proteção trazidos pela Lei Maria da Penha. Após, será tratado no segundo capítulo sobre os mecanismos de proteção à mulher no âmbito internacional, objetivando esclarecer sobre a função da jurisprudência internacional, bem como dos órgãos de direito internacional e de seus respectivos Tratados e Convenções.

Por fim, no terceiro capítulo, serão contextualizados os índices de violência contra a mulher no Brasil no decorrer da vigência da Lei Maria da Penha, além de esclarecido acerca

da participação da sociedade civil na implementação da Lei, e sua influência sobre os referidos índices.

2 AS POLÍTICAS PÚBLICAS DE ENFRENTAMENTO À VIOLÊNCIA A MULHER

O presente capítulo tem por objetivo abordar a violência doméstica e familiar contra a mulher no Brasil, sendo feito, para tanto, um breve histórico desta forma de violência no decorrer dos anos, bem como uma análise dos fatores que a geraram. Posteriormente, discorrer sobre a criação de políticas públicas ao combate da violência contra mulher. Por último, explorar a Lei Maria da Penha e os mecanismos de proteção trazidos por este dispositivo legal.

2.1 Um histórico da violência contra a mulher no Brasil

Um dos grandes desafios das democracias contemporâneas é o combate à violência contra a mulher. Tal violência ocorre, principalmente, no âmbito doméstico e familiar, e é decorrente do formato social pautado no estatuto familiar do sistema patriarcal, no qual a figura feminina é inferiorizada e submissa à figura do *pater familias*. Nesse contexto, a integridade física e moral da mulher é alvo de constantes violações que, apesar dos esforços, é uma realidade que se perpetua até a atualidade.

Há pelo menos 2500 anos, instaurou-se a construção ideológica da superioridade do homem em detrimento da mulher, impondo, assim, a sua submissão sob a figura masculina. Em decorrência dessa ideologia, a violência doméstica se enraizou no âmbito familiar e social da mulher, além de resguardar o homem da reprovação moral por práticas violentas a ela, garantindo-se, assim, a impunidade numa organização patrilinear (DIAS, 2010). Na mesma esteira, Santiago (2007, p. 14) considera que o sistema patriarcal instituído ao longo da história promoveu uma desqualificação da mulher, sendo a sua figura objetificada e reduzida a uma mera subalterna. Gregori (2016, p. 44) explica que o patriarcado é o sistema pelo qual, tanto na vida social quanto na vida privada, ocorre a supremacia do homem e gera desigualdades entre os gêneros, que se proliferam neste sistema, contribuindo diretamente para disseminação da violência.

A violência contra a mulher tem como origem extrema conexão com as categorias de gênero, classe e raça/etnia e suas relações de poder. Tais relações estão inseridas numa ordem patriarcal e preponderam na sociedade brasileira que, por sua vez, dissemina diferentes formas de violência praticadas pelo homem, o qual se apoia no direito a dominar suas mulheres como um pretexto para violação da integridade delas (PINAFI, 2007). Nesse sentido, Schraiber e d'Oliveira (1999, p. 05) explicam que

> [...] é a própria construção social do feminino denunciada e repudiada pelo movimento de mulheres e que constrói a concepção das mulheres como eternos dependentes. Pode, do ponto de vista histórico, explicar, sem eticamente justificar, tanto a cultura da proteção necessária (passando as próprias mulheres a se conceberem da mesma forma e conceberem seus companheiros como os provedores), proteção que não se confunde com cuidado, quanto a cultura de que os sujeitos dependentes, sempre infantilizados como sujeitos sociais, precisam de eterna vigilância e educação rigorosa, o que em passado já bem próximo, significava punições físicas e sanções morais, para o aprendizado da adequada conduta social. Assim, não será espantoso que agressores e agredidas pensem a si próprios numa relação mais educativa que de casal, fazendo parte esta educação do sentimento amoroso!

Seguindo a linha de pensamento das autoras Schraiber e d'Oliveira (1999, p. 03), elas também referem sobre a violência doméstica nos relacionamentos íntimos e familiares, cometida por companheiros, filhos, pais, sogros e outros parentes ou pessoas que habitem a mesma moradia, sendo que esta forma de violência está presente na vida cotidiana e é vista como situação normal. Nessa perspectiva, Fernandes (2012, p. 23) contribui elucidando que

> o Brasil alcança índices alarmantes de violação dos direitos humanos das mulheres. Dentre várias causas de agressão, a recusa em manterem relações sexuais com os companheiros, ciúmes, divergência na educação dos filhos, falta de dinheiro, brigas com parentes, que remetem a inevitável desvalorização, subalternidade, submissão, exploração das mulheres em uma sociedade visivelmente patriarcal e machista.

A violência doméstica praticada contra a mulher é um fenômeno antigo que foi silenciado no decorrer da história, posto como um fato socialmente aceito diante da dominação da cultura patriarcal (VELLASCO, 2012, p. 15). Essa dominação trouxe situações de violência do homem em relação à mulher nos vínculos familiares e afetivos, as quais sempre foram tratadas como algo normal e característico da condição humana de gênero. Nesse sentido, Izumino (2004, p. 5), ensina que:

> [...] a incorporação da categoria de gênero aos estudos sobre a violência contra a mulher apresentou-se como uma alternativa à teoria do patriarcado que define a relação entre os sexos a partir do binômio *dominação masculina-submissão feminina*. Ao descrever a violência contra mulher como violência de gênero, aquela passou a ser analisada através de atributos como a construção social dos papéis masculino e feminino e o poder inscrito nas relações entre os sexos nas sociedades.

Destarte, a condição de gênero possui forte ligação com a violência disseminada na sociedade brasileira, pois, uma vez que diferenciou homens de mulheres, trouxe desigualdades na esfera social, política, trabalhista e familiar. As práticas desiguais deram abertura para o controle masculino sobre a vida das mulheres, sendo visto como justificável

cometer atos violentos contra o sexo feminino em qualquer situação que a vontade do homem fosse contrariada.

Na sociedade, a definição do gênero feminino é culturalmente associada à esfera familiar e à maternidade, enquanto a figura do gênero masculino tem referência à atividade na esfera pública como protagonista social, o que faz do homem o provedor do lar. À vista disso, a distribuição social da violência reflete a divisão cultural dos espaços: geralmente o homem é vítima da violência na esfera pública, e a violência contra a mulher é perpetuada no âmbito doméstico, onde o agressor é, muitas vezes, o próprio parceiro (JESUS, 2015, p. 7-8).

Para Gregori (2016, p. 56) faz-se necessário explicar que a violência doméstica é uma forma de violência de gênero. No entanto, as violências de gênero, que podem ocorrer em qualquer local e em diversos tipos de relação, não se limitam à violência doméstica. O autor explica que a violência doméstica, que é praticada no ambiente familiar, incorpora de modo indivisível fatores tanto físicos, como psicológicos, morais, sexuais e simbólicos.

Segundo Jesus (2014, p. 9) a violência denominada familiar, intrafamiliar ou doméstica se caracteriza por toda ação ou omissão cometida no âmbito da família por um de seus entes, ameaçando a vida, a integridade física ou psíquica e a liberdade da vítima. Para o autor, o gênero, a idade e a situação de vulnerabilidade são determinantes no acontecimento da violência familiar, pois ele explica que estas variáveis tornam-se decisivas na hora de estabelecer a distribuição de poder e, consequentemente, determinar a prática da conduta violenta. Outrossim, Izumino (2004, p. 3) explica que:

> [...] A violência tem sido qualificada pelo contexto onde ocorre (violência doméstica); pelo tipo de relacionamento entre as pessoas envolvidas (violência familiar, violência conjugal); pelo sexo dos envolvidos (violência contra a mulher, violência de gênero) ou pelo tipo de ato praticado (feminicídio- assassinato de mulheres- ou violência sexual).

A despeito disso, a maior parte da população brasileira tende a legitimar a violência contra a mulher como uma resposta social justa, que decorre de costumes e de fatores culturais (BRASIL, 2014). Ocorre que a violência de gênero é um fenômeno multifacetado, cujos elementos nucleares são a violência e uma noção de superioridade, e, por conta disso, não pode ser entendida como fenômeno "cultural" capaz de fundamentar a perda de padrões humanitários e a institucionalização da desigualdade, pois, se a violência de gênero fosse efetivamente um fenômeno cultural, ela não seria considerada ilegal em todas as partes do mundo.

Logo, é notável que a violência contra a mulher é um fenômeno antigo, que decorre de construções sociais instituídas e justificadas no sistema patriarcal, o qual se sustenta

primordialmente em distinções de gênero sem fundamento plausível, eis que marcada pela defasagem do ideal igualitário legitimado nas sociedades democráticas contemporâneas, demonstra a necessidade de que o Estado promova a sua correção por meio de políticas públicas que possibilitem a inclusão e proteção da mulher na sociedade.

2.2 Os ideais feministas e a legitimação de políticas públicas de combate à desigualdade e à violência de gênero

Conforme referido anteriormente, a defasagem dos ideais legitimados em determinada sociedade é evidenciada por situações em que o Direito, ou ao menos a sua expectativa, não é capaz de se adequar razoavelmente ao contexto fático que prevalece no cotidiano social, o que impõe ao Estado o dever de promover a sua efetiva adaptação.

Com efeito, a Constituição Federal incumbe ao Estado a promoção de políticas públicas para, de acordo com as necessidades sociais, assegurar os direitos de seus cidadãos. As políticas públicas podem ser entendidas como diretrizes e princípios orientadores de ação do poder público. Essas políticas são estruturadas a partir de regras, procedimentos e ações entre o poder público e a sociedade, isto é, são relações entre atores da sociedade e os do Estado (TEIXEIRA, 2002, p. 2). Nesse sentido, Novellino (2016, p. 10) contribui conceituando as políticas públicas como:

> Políticas públicas são declarações de princípios subjacentes às ações governamentais. Elas podem se expressar como ações dos governos municipais, estaduais ou nacionais tais como legislação, resoluções, programas, regulamentações, apropriações, e decisões administrativas e judiciárias. Elas tem como propósito ser soluções para questões públicas. Em países como o Brasil, o papel das políticas públicas seria o de prover pelo menos as necessidades mais básicas de sua população. Essas necessidades básicas dizem respeito à saúde, trabalho, educação e direitos humanos.

Nesse aspecto, é de suma importância a elaboração de políticas públicas para reduzir a desigualdade de gênero e combater a violência contra as mulheres, diante da violação dos direitos humanos ocasionada por tais problemas. Elas viabilizam a divulgação de informações às mulheres que necessitam de orientação para buscar assistência do Estado.

Por conta do referido histórico de violência contra a mulher, que se mantém até a atualidade, foi organizado um movimento feminista para o desenvolvimento de políticas públicas para promover a igualdade de gênero e a proteção à mulher. Para Debert e Gregori (2008, p. 168) “o movimento feminista tornou pública uma abordagem sobre conflitos e violência na relação entre homens e mulheres como resultante de uma estrutura de dominação”. No mesmo sentido, Almeida (2012, p. 119) contribui explicando que:

> As demandas das mulheres por serviços e equipamentos sociais que contemplem suas necessidades específicas, em particular, no enfrentamento da violência de gênero, a partir da década de 1980, passaram a ser demandas por políticas públicas no sentido mais amplo. Em tese, politicas públicas implicam a geração de um conjunto de medidas que pressupõe uma certa permanência, ocorrência e articulação dos distintos poderes e esferas de governo. Tais condições implicam, principalmente, vontade política e pressão social.

Ao longo da década de 80, o movimento feminista definiu estratégias para que a violência contra a mulher deixasse de ser omitida pelo Estado e passasse a ser objeto de políticas públicas. Foram organizados passeatas, debates na imprensa, encontros, seminários e publicações para tornar visível a necessidade de alterar o padrão cultural que legitima a violência contra a mulher (BARSTED, 1994, p. 50). Na agenda internacional, sobretudo as Nações Unidas, houve tamanha colaboração para dar visibilidade e sistematizar as demandas do movimento de mulheres. Em 1979, foi aprovada a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres e, em 1985, foi elaborado um documento na III Conferência Mundial da Mulher, em Nairóbi, que traçou estratégias e comprometeu os países signatários a implementarem políticas públicas voltadas para a eliminação das desigualdades entre os sexos e orientaram as ações do movimento de mulheres para esse fim (BARSTED. 1994, 42). Nessa perspectiva, Santos (2008) elucida que:

> No âmbito internacional, a Conferência dos Direitos Humanos promovida pela Organização das Nações Unidas em 1993, em Viena, foi um marco importante para o reconhecimento internacional da violência contra mulheres como uma violação dos "direitos humanos das mulheres". Logo após esta conferência, a Assembléia Geral da ONU aprovou a Declaração sobre Violência contra a Mulher, estabelecendo que tal violência constitui uma violação dos direitos humanos. Em 1994, a Organização dos Estados Americanos também aprovou a Convenção para a Eliminação, Prevenção, Punição e Erradicação da Violência contra a Mulher, conhecida como Convenção de "Belém de Pará", que define a violência contra mulheres como uma violência baseada no gênero e como uma violação dos direitos humanos. Este discurso internacional dos "direitos humanos das mulheres" foi resultado de mobilizações feministas transnacionais e surtiu efeitos nos discursos locais. No Brasil, ele foi incorporado às lutas feministas contra a impunidade em casos de assassinato de mulheres e em campanhas promovidas por organizações não governamentais na adoção de novas leis que incorporassem os novos instrumentos internacionais de proteção dos "direitos humanos das mulheres".

A ação do movimento internacional de mulheres impactou as Nações Unidas e outras instituições internacionais, como a Organização dos Estados Americanos (OEA), fazendo com que houvesse a criação de importantes tratados, convenções e conferências que denunciaram

as violações dos direitos humanos das mulheres e produziram impactos positivos na legislação do Brasil (ALMEIDA, 2007, p. 120). Ambas as convenções da ONU e da OEA, definiram violência e discriminação, declararam direitos e comprometeram os Estados-parte a adotarem um conjunto de medidas destinadas a erradicar as violações de direitos humanos nos espaços público e privado por meio de políticas públicas que dessem visibilidade às violações dos direitos das mulheres (ALMEIDA, 2007, p. 123).

O movimento de mulheres buscou parcerias com o Estado para a implementação de políticas públicas. Em 1983, a cooperação estatal resultou na criação do Conselho Estadual da Condição Feminina (CECF), em São Paulo; em 1985 foi criado o Conselho Nacional dos Direitos da Mulher e, no mesmo ano, a primeira Delegacia de Defesa da Mulher (DDM), também no Estado de São Paulo (SCHRAIBER e D'OLIVEIRA, 1999, p. 16). Destarte, Santos (2010) explana que o governo e o movimento feminista negociaram os termos do decreto que criou a primeira DDM e discutiram as atribuições desta delegacia e as suas relações com o CECF, bem como com as organizações não-governamentais feministas. A negociação mostrou que o Estado traduziu as propostas feministas em um serviço policial que se tornou o centro das políticas públicas de combate à violência doméstica.

A criação da DDM teve o importante papel de mostrar que a violência doméstica se trata de uma questão pública e explicitar que as agressões ocorridas no âmbito doméstico são crimes (DELBERT, 2008, p. 168). Desde sua instalação, as delegacias têm ocupado posição central nos debates a respeito da violência contra a mulher, possibilitando conhecer quem são as vítimas e seus agressores, os contextos das agressões e os crimes denunciados (IZUMINO, 2004, p. 1).

Em 2003, foi criada a Secretaria de Política para as Mulheres (SPM), a qual trouxe planos de enfrentamento à violência contras as mulheres e incluíram ações integradas, como a criação de normas e padrões de atendimento, aperfeiçoamento da legislação, incentivo à constituição de redes de serviços, o apoio a projetos educativos e culturais de prevenção à violência e aumento do acesso das mulheres à justiça e aos serviços de segurança pública (BRASIL, 2011, p. 7-8). Nesse segmento, explica-se que:

> Desde a criação da Secretaria de Políticas para as Mulheres, em 2003, as políticas públicas de enfrentamento à violência contra as mulheres foram fortalecidas por meio da elaboração de conceitos, diretrizes, normas; e da definição de ações e estratégias de gestão e monitoramento relativas à temática. Até então, as iniciativas de enfrentamento à violência contra as mulheres constituíam, em geral, ações isoladas e referiam-se basicamente a duas estratégias: a capacitação de profissionais da rede de atendimento às mulheres em situação de violência e a criação de serviços especializados, mais especificamente Casas-Abrigo e Delegacias Especializadas de Atendimento à Mulher.

A SPM é um órgão essencial integrado à estrutura da Presidência da República, com status de ministério e, dentre outros fatores, tem a função de formular, coordenar e articular políticas públicas para as mulheres. Demais, objetiva a igualdade entre homens e mulheres com a implementação de campanhas educativas e antidiscriminatórias de esfera nacional e com o acompanhamento da implementação da legislação de ações públicas que visem ao cumprimento dos acordos, convenções e planos de ação assinados pelo Brasil (GREGORI, 2016, p. 118).

Desse modo, é possível concluir que o enfrentamento da violência contra a mulher, por meio da criação dos referidos serviços especializados, é uma política pública gerada pela expectativa de Direitos da sociedade contemporânea, a qual, além de legítima, verifica-se como uma incumbência constitucional e uma necessidade social, tendo em vista notável o histórico de violência de gênero que perdura até a atualidade.

Todavia, em que pesem as ações governamentais nesse sentido, foi somente quando da criação da Lei n. 11.340/06 denominada como Lei Maria da Penha, na qual foram previstas medidas específicas de proteção à mulher, que serão oportunamente analisadas.

2.3 Os objetivos da Lei Maria da Penha e a concepção jurídica de violência doméstica no Direito brasileiro

A Lei n. 11.340, de 7 de agosto de 2006, conhecida como Lei Maria da Penha, foi concebida com o intuito de criar mecanismos para coibir a violência doméstica e familiar contra a mulher, além de dispor sobre a criação dos Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher e estabelecer medidas de assistência e proteção às mulheres em situação de violência doméstica e familiar, tudo em cumprimento ao estabelecido no §8º do art. 226 da Constituição Federal, na Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres e na Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher.

Nos termos da mencionada Lei, considera-se como violência doméstica e familiar contra a mulher ações ou omissões baseadas no gênero[1] na forma de violência física,

[1] Art. 5º Para os efeitos desta Lei, configura violência doméstica e familiar contra a mulher qualquer ação ou omissão baseada no gênero que lhe cause morte, lesão, sofrimento físico, sexual ou psicológico e dano moral ou patrimonial: (Vide Lei complementar nº 150, de 2015)
I - no âmbito da unidade doméstica, compreendida como o espaço de convívio permanente de pessoas, com ou sem vínculo familiar, inclusive as esporadicamente agregadas;
II - no âmbito da família, compreendida como a comunidade formada por indivíduos que são ou se consideram aparentados, unidos por laços naturais, por afinidade ou por vontade expressa;

psicológica, sexual, patrimonial ou moral[2], ocorridas no âmbito da unidade doméstica, no âmbito da família e em qualquer relação íntima de afeto.

Para Bianchini (2016, p. 24), a Lei Maria da Penha busca que a mulher seja compreendida como um sujeito de direito, e não como objeto de uma cultura que a subjuga. Este é um resultado que essa Lei objetiva, pois as vítimas de violência doméstica são levadas a acreditar, pela sociedade ainda predominantemente patriarcal, que a culpa das agressões sofridas é de si mesmas. Com efeito, a autora (2016, p. 24) explica que:

> O flagrante e absurdo desrespeito aos direitos básicos da mulher no ambiente doméstico, como o direito de uma vida sem violência, justifica a criação de um instrumento voltado a instituir condições de se reverter tal quadro. Há que se entender, no entanto, que a Lei Maria da Penha, além de gestada por conta de um contexto internacional e de a violência doméstica e familiar contra a mulher se constituir uma das formas de violação dos direitos humanos, é uma lei que se ocupa em estabelecer diversas medidas especiais de caráter temporário, tendentes a modificar ou amenizar o quadro de violência doméstica e familiar contra a mulher.

Na concepção de Lima (2013, p. 60) a Lei Maria da Penha, baseada em diversos documentos internacionais, objetiva atuar contra a violência gerada pela discriminação de gênero e pela desigualdade nas relações de poder dos homens sobre as mulheres, exercendo-se sobre os sujeitos que estejam ou tenham estado ligados às vítimas por relações íntimas.

A Lei Maria da Penha, que é uma medida de ação afirmativa, constitui um marco histórico na luta contra a desigualdade de gênero e a disseminação da violência contra a mulher, a qual não só serve para punir o agressor, como também para prestar assistência[3] à vítima de forma articulada e em conformidade com os princípios e diretrizes previstas na Lei Orgânica da Assistência Social, no Sistema Único de Saúde, no Sistema Único de Segurança

III - em qualquer relação íntima de afeto, na qual o agressor conviva ou tenha convivido com a ofendida, independentemente de coabitação.
Parágrafo único. As relações pessoais enunciadas neste artigo independem de orientação sexual.

[2] Art. 7º São formas de violência doméstica e familiar contra a mulher, entre outras:
I - a violência física, entendida como qualquer conduta que ofenda sua integridade ou saúde corporal;
II - a violência psicológica, entendida como qualquer conduta que lhe cause dano emocional e diminuição da auto-estima ou que lhe prejudique e perturbe o pleno desenvolvimento ou que vise degradar ou controlar suas ações, comportamentos, crenças e decisões, mediante ameaça, constrangimento, humilhação, manipulação, isolamento, vigilância constante, perseguição contumaz, insulto, chantagem, ridicularização, exploração e limitação do direito de ir e vir ou qualquer outro meio que lhe cause prejuízo à saúde psicológica e à autodeterminação;
III - a violência sexual, entendida como qualquer conduta que a constranja a presenciar, a manter ou a participar de relação sexual não desejada, mediante intimidação, ameaça, coação ou uso da força; que a induza a comercializar ou a utilizar, de qualquer modo, a sua sexualidade, que a impeça de usar qualquer método contraceptivo ou que a force ao matrimônio, à gravidez, ao aborto ou à prostituição, mediante coação, chantagem, suborno ou manipulação; ou que limite ou anule o exercício de seus direitos sexuais e reprodutivos;
IV - a violência patrimonial, entendida como qualquer conduta que configure retenção, subtração, destruição parcial ou total de seus objetos, instrumentos de trabalho, documentos pessoais, bens, valores e direitos ou recursos econômicos, incluindo os destinados a satisfazer suas necessidades;
V - a violência moral, entendida como qualquer conduta que configure calúnia, difamação ou injúria.

Pública, entre outras normas e políticas públicas de proteção, como a inclusão da mulher no cadastro de programas assistenciais do governo federal, estadual e municipal, o acesso prioritário à remoção quando a vítima for servidora pública, integrante da administração direta ou indireta, a manutenção do seu vínculo trabalhista, quando necessário o afastamento do local de trabalho, por até seis meses e o acesso aos benefícios decorrentes do desenvolvimento científico e tecnológico, incluindo serviços médicos.

Não obstante, a Lei determina medidas criminais visando a punição da violência, com procedimentos como o inquérito policial, a prisão em flagrante, preventiva ou decorrente de pena condenatória; a restrição da representação criminal para determinados crimes e o veto para a aplicação da Lei dos Juizados Especiais Criminais quando se tratar de crime de violência doméstica e familiar contra a mulher. Além disso, prevê as medidas de proteção da integridade física e dos direitos da mulher que se executam através de um conjunto de medidas protetivas com caráter de urgência para a mulher, bem como um conjunto de medidas voltadas ao seu agressor. Também há as medidas de assistência, que contemplam o atendimento psicológico, jurídico e social, e as medidas de prevenção e de educação, compreendidas como estratégias para coibir a reprodução social da violência e das discriminações baseadas no gênero (PASINATO, 2010, p. 220).

Nesse sentido, Pasinato (2010, p. 220-221) explica que o conjunto dessas determinações, para se efetivarem, dependem da criação dos Juizados de Violência Doméstica e Familiar que devem se organizar para que as medidas previstas na legislação sejam operacionalizadas de forma integrada e, assim, proporcionem às mulheres acesso aos direitos e autonomia para superar a situação de violência em que se encontram. O autor compreende que não é apenas o Judiciário que necessita se reorganizar para a aplicação da Lei, mas que também é essencial a formulação de políticas públicas de gênero direcionadas à integração entre a polícia, o judiciário e os diferentes serviços nas áreas de segurança, saúde, assistência

[3] Art. 9º A assistência à mulher em situação de violência doméstica e familiar será prestada de forma articulada e conforme os princípios e as diretrizes previstos na Lei Orgânica da Assistência Social, no Sistema Único de Saúde, no Sistema Único de Segurança Pública, entre outras normas e políticas públicas de proteção, e emergencialmente quando for o caso.
§ 1º O juiz determinará, por prazo certo, a inclusão da mulher em situação de violência doméstica e familiar no cadastro de programas assistenciais do governo federal, estadual e municipal.
§ 2º O juiz assegurará à mulher em situação de violência doméstica e familiar, para preservar sua integridade física e psicológica:
I - acesso prioritário à remoção quando servidora pública, integrante da administração direta ou indireta;
II - manutenção do vínculo trabalhista, quando necessário o afastamento do local de trabalho, por até seis meses.
§ 3º A assistência à mulher em situação de violência doméstica e familiar compreenderá o acesso aos benefícios decorrentes do desenvolvimento científico e tecnológico, incluindo os serviços de contracepção de emergência, a profilaxia das Doenças Sexualmente Transmissíveis (DST) e da Síndrome da Imunodeficiência Adquirida (AIDS) e outros procedimentos médicos necessários e cabíveis nos casos de violência sexual.

jurídica, médica, psicológica, entre outras, que prestam atendimento a mulheres em situação de violência.

No que tange à operacionalização das medidas de acesso aos direitos e autonomia para superar a situação de violência referida pelo autor, segundo informações obtidas junto ao sítio[4] eletrônico do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul, atualmente, o Estado do Rio Grande do Sul possui 9 (nove) Juizados de Violência Doméstica e Familiar, sendo duas distribuídas na Comarca de Porto Alegre e as demais nas Comarcas de Caxias do Sul, Canoas, Pelotas, São Leopoldo, Novo Hamburgo, Rio Grande e Santa Maria.

Nesse seguimento, Pasinato (2010, p. 229) entende que embora a Lei 11.340/2006 não especifique as atribuições da Rede de Atendimento Especializado, é imprescindível que haja sua constituição para que a aplicação da legislação se dê de forma integral. A função da rede é de fornecer atendimento psicológico, social, jurídico e de saúde, sendo que umas das principais contribuições desses serviços são de informar as mulheres sobre seus direitos e os benefícios que estão previstos na Lei. Desta forma, as redes de serviços especializados constituem a base da política nacional de enfrentamento à violência contra as mulheres e são fundamentais para o desenvolvimento das políticas de proteção, assistência e prevenção, além de representarem um dos pilares sobre os quais se estrutura a implementação da Lei Maria da Penha.

Destarte, Gregori (2016, p. 110) explica que com a promulgação da Lei Maria da Penha, as mulheres em situação de violência passaram a contar com uma rede de serviços, que devem ser realizado com base nas exigências que a Lei estabelece. Desse modo, o Estado assumiu a responsabilidade de garantir o atendimento às mulheres em situação de violência através de uma ampla rede de serviços, que é composta por: Disque Denúncia Nacional 180; Disque Denúncia 197 – Violência contra a mulher; Disque 190 – Polícia Militar; Centro de Referência da Mulher; Delegacia da Mulher; Promotoria Pública de Defesa dos Direitos da Mulher; Defensoria Pública; Centro de Referência em Assistência Social (CRAS); Centro de Referência Especializado da Assistência Social (CREAS); Hospitais e maternidades públicas; Unidades de Saúde da Família; Grupos de Mulheres, Associações e ONGs feministas (GREGORI, 2016, p. 110).

Além das redes de atendimento à mulher, a Lei trouxe outros mecanismos de proteção como as medidas protetivas de urgência previstas em seu capítulo II, Seções I, II e III. Cabe à autoridade policial solicitar o pedido de medidas protetivas de urgência e remeter o expediente no prazo de 48 horas. Ao juiz cabe agir de ofício ou adotar as medidas requeridas

[4]Tribunal de Justiçado Rio Grande do Sul. Disponível em: <http://www.tjrs.jus.br/violencia_domestica/juizados.html>. Acesso em: 2 jun. 2017.

pela vítima ou pelo Ministério, sendo possível determinar o afastamento do agressor e a recondução da ofendida e seus dependentes ao lar; impedir que ele se aproxime da casa, fixando limite mínimo de distância; vedar que se comunique com a família; suspender visitas; encaminhar a mulher e os filhos a abrigos seguros; fixar alimentos provisórios ou provisionais, entre outras medidas (DIAS, 2007).

Na Seção III da Lei Maria da Penha são previstas as Medidas Protetivas de Urgência à Ofendida que dão legitimidade ao juiz, sem prejuízo de outras medidas, encaminhar a vítima e seus dependentes a programa oficial ou comunitário de proteção ou de atendimento; determinar sua recondução e a de seus dependentes ao respectivo domicílio, após afastamento do agressor; determinar o afastamento da vítima do lar, sem prejuízo dos direitos relativos a bens, guarda dos filhos e alimentos e determinar a separação de corpos.

Como se vê, a Lei Maria da Penha traz, dentro outros conceitos, o de violência doméstica, bem como medidas protetivas às suas vítimas. Todavia, antes de adentrar no tema de sua implementação no direito brasileiro, cuja eficiência é questionável, tendo em vista que a violência contra a mulher perdura na sociedade, faz-se necessário analisar os mecanismos jurídicos internacionais de proteção à mulher.

3 MECANISMOS INTERNACIONAIS DE PROTEÇÃO À MULHER

Este capítulo objetiva analisar a proteção à mulher no âmbito internacional, sendo examinados, para tanto, as convenções e tratados internacionais direcionados aos direitos das mulheres. Na sequência, procede-se à análise dos órgãos do sistema interamericano de Direitos Humanos, a saber, a Comissão Interamericana de Direitos Humanos e a Corte Interamericana de Direitos Humanos. Por derradeiro, busca-se contextualizar a jurisprudência da Corte Interamericana na efetivação dos Direitos Humanos.

3.1 A proteção da mulher nas Convenções e Tratados Internacionais de Direitos Humanos

Ao lado dos avanços internos mencionados no capítulo anterior, há, também, a movimentação do Direito Internacional, que, por meio da produção de tratados, convenções e conferências internacionais, busca, além da positivação de direitos na legislação pátria, a conquista do reconhecimento dos direitos humanos das mulheres.

Os tratados e as demais modalidades de instrumentos do direito internacional dos direitos humanos costumam servir para proteger formalmente os direitos de indivíduos ou grupos contra ações ou abandono dos governos. Considera-se tratado o acordo feito entre os Estados, que se comprometem com regras específicas. Tratados internacionais têm diferentes designações, como pactos, cartas, protocolos, convenções e acordos. Um tratado é legalmente vinculativo para os Estados que tenham consentido, por meio de uma ratificação, adesão ou sucessão, em se comprometer com as disposições do tratado (ONU, 2017).

Nesse sentido, "os tratados internacionais são apresentados como fontes formais do direito internacional público, sendo extremamente importantes para a 'codificação' do direito internacional." (GUERRA, 2014, p. 207). O processo de universalização de direitos possibilitou a formação de um sistema internacional de proteção. Esse sistema é integrado por tratados internacionais de proteção que refletem, sobretudo, a consciência ética contemporânea compartilhada pelos Estados, na medida em que invocam o consenso internacional acerca de temas centrais dos direitos humanos, fixando parâmetros protetivos mínimos (PIOVESAN, 2005, p. 45).

Um documento marco do processo de universalização de direitos é a Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH), que foi elaborada por representantes de diferentes origens jurídicas e culturais de todas as regiões do mundo. A Declaração foi proclamada pela Assembleia Geral das Nações Unidas em Paris, em 10 de dezembro de 1948, por meio da

Resolução 217 A (III) da Assembleia Geral como uma norma comum a ser alcançada por todos os povos e nações, estabelecendo, pela primeira vez, a proteção universal dos direitos humanos. A DUDH, em conjunto com o Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos e seus dois Protocolos Opcionais, e com o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais e seu Protocolo Opcional, formam a chamada Carta Internacional dos Direitos Humanos (ONU, 2017).

Os direitos humanos são compreendidos como direitos inerentes ao ser humano, portanto, tem como conceito o reconhecimento de que cada ser humano pode desfrutar de seus direitos humanos sem distinção de raça, cor, sexo, língua, religião, opinião política ou de outro tipo, origem social ou nacional ou condição de nascimento ou riqueza. Tais direitos estão expressos em tratados, no direito internacional consuetudinário, conjuntos de princípios e outras modalidades do Direito. Ressalta-se que a legislação de direitos humanos obriga os Estados a agir de uma determinada maneira e proíbe os Estados de se envolverem em atividades específicas (ONU, 2017). Sobre o tema, Mazzuoli (2002, p. XXXI) explica que

> Os instrumentos internacionais de proteção dos direitos humanos, ao consagrarem parâmetros mínimos a serem respeitados pelos Estados, apresentam um duplo impacto: são acionáveis tanto perante as instâncias nacionais como perante as internacionais. No campo nacional, os instrumentos internacionais conjugam-se com o Direito Interno, ampliando, fortalecendo e aprimorando o sistema de proteção dos direitos humanos, sob o princípio da primazia da pessoa humana. No campo internacional, os instrumentos internacionais permitem invocar a tutela internacional, mediante a responsabilização do Estado, quando direitos humanos internacionalmente assegurados são violados. O objetivo maior da tutela internacional é propiciar avanços internos no regime de proteção dos direitos humanos.

No mesmo sentido, Schraiber et al. (2005, p. 113-114) refere que os instrumentos promulgados são importantes porque estabelecem marcos legais dentro dos quais se pode avançar na proteção aos sujeitos titulares desses direitos nos países que os ratificam, sendo que a efetivação dos tratados internacionais depende de ações governamentais e não-governamentais, a fim de renovar legislações, realizar campanhas, abrir serviços e garantir o cumprimento de direitos.

Dessa forma, ao lado dos avanços internos, a ação do movimento internacional de mulheres impactou as Nações Unidas e outras instituições internacionais, como a Organização dos Estados Americanos (OEA), que produziram importantes tratados, convenções e conferências que, além de denunciarem as violações dos direitos humanos das mulheres, produziram impactos positivos na legislação do Brasil (ALMEIDA, 2007, p. 120).

Uma série de tratados internacionais de direitos humanos e outros instrumentos adotados desde 1945 expandiram o corpo do direito internacional dos direitos humanos. Eles incluem a Convenção para a Prevenção e a Repressão do Crime de Genocídio, de 1948, Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial, de 1965, a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres – CEDAW, de 1979, a Convenção sobre os Direitos da Criança, de 1989, a Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, de 2006, e a Convenção para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra as Mulheres – Convenção do Belém do Pará, de 1994, entre outras (ONU, 2017).

Em que pese a importância das demais convenções que circunscrevem o tema, a proposta do presente capítulo é o estudo do avanço e do reconhecimento dos direitos das mulheres, razão pela qual a abordagem se limitará à Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres (CEDAW) e da Convenção para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra as Mulheres, conhecida como Convenção do Belém do Pará.

Gonçalves (2013 p. 101-102) refere que, como marco legislativo internacional dos direitos das mulheres, tem-se a aprovação, no âmbito das Nações Unidas, da Convenção para a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher, aprovada em 18 de janeiro de 1979, pela Resolução n. 34/180 da Assembleia Geral da ONU, tendo entrado em vigor em 3 de setembro de 1981 e sido ratificada pelo Brasil em 1984. Ainda, salienta o autor que, há íntima relação da aprovação desse documento com as articulações dos movimentos de mulheres, haja vista que o ano de 1975 foi proclamado como o Ano Internacional da Mulher, oportunidade em que foi realizada a primeira Conferência Mundial sobre a Mulher no México, processo que culminou com a aprovação da CEDAW, em 1979. Segundo Almeida (2007, p. 122-123),

> A conceituação de violência contra a mulher deve ser articulada àquela de "discriminação contra a mulher" dada pela Convenção para Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra Mulher, de 1975, e reforçada pela resolução nº 19 da ONU, como "toda distinção, exclusão ou restrição baseada no sexo e que tenha por objeto ou resultado prejudicar ou anular o reconhecimento, gozo ou exercício, pela mulher, independente de seu estado civil, com base na igualdade do homem e da mulher, dos direitos humanos e liberdades fundamentais no campo político, econômico, social, cultural e civil ou em qualquer outro campo (...) a discriminação contra a mulher viola os princípios da igualdade de direitos e do respeito da dignidade humana, dificulta a participação da mulher, nas mesmas condições que o homem, na vida política, social, econômica e cultural do seu país, constitui um obstáculo ao aumento do bem-estar da sociedade e da família e dificulta o pleno

> desenvolvimento das potencialidades da mulher para prestar serviço a seu país e à humanidade.

Embora a Convenção não explicite textualmente a questão da violência contra as mulheres, o Comitê da ONU sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher adotou relevante Recomendação Geral sobre a matéria, realçando que a violência doméstica é uma das mais insidiosas formas de violência contra mulher, que prevalece em todas as sociedades e que, 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, enfatizando que a falta de independência econômica faz com que muitas mulheres permaneçam em relações violentas, sendo que tais 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 (PIOVESAN, 2012, p. 77-78).

Guerra (2014, p. 132) afirma que a referida Convenção objetivou o desenvolvimento de políticas públicas voltadas para a mulher, isto é, além dos mecanismos para que a mulher não seja discriminada, buscou viabilizar condições para que possa ter maiores oportunidades numa sociedade tradicionalmente machista, e com isso, a materialização da igualdade entre homens e mulheres. Todavia, Piovesan (2005, p. 50) pondera que a Convenção contempla a possibilidade jurídica de uso das ações afirmativas, pela qual os Estados podem adotam medidas especiais temporárias, visando a acelerar o processo de igualização de status entre homens e mulheres, as quais cessarão quando alcançado o seu objetivo.

Ainda sobre a CEDAW, Gonçalves (2013, p. 102) refere que o documento concedeu em seus 16 artigos substanciais garantias diferenciadas às mulheres, considerando sua maior vulnerabilidade social decorrente de sua "inserção desprivilegiada em relações assimétricas de poder, historicamente construídas".

Para o cumprimento das normas acordadas foi criado o Comitê da CEDAW, relator temático das Nações Unidas, que acompanha os resultados da Convenção (SCHRAIBER et al., 2005, p. 118). Por meio da Resolução A/54/4 da Assembleia Geral da ONU, aprovou-se em 6 de janeiro de 1999 um Protocolo Facultativo à Convenção, o qual ampliou significativamente as funções do Comitê. Dessa forma, além da análise dos relatórios periódicos enviados pelos Estados-partes, o Comitê passou a poder receber comunicações individuais que denunciem violações aos direitos humanos das mulheres e também a realizar visitas *in loco* a Estados-partes que tenham sido denunciados como perpetradores ou tolerantes às violações sistemáticas aos direitos humanos das mulheres. O Protocolo entrou

em vigor no ano de 2000 e foi ratificado pelo Brasil em 2002 (GONÇALVES, 2013, p. 104-105).

Em 1994, a CEDAW, com seus princípios e orientações, subsidiou a elaboração, por meio da Organização dos Estados Americanos (OEA), da Convenção para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra as Mulheres – Convenção do Belém do Pará, único instrumento internacional voltado para tratar a violência de gênero, assinada naquele mesmo ano, e ratificada em 27 de novembro de 1995 pelo Estado brasileiro e que, reafirmando o disposto na declaração de Viena, definiu a violência contra as mulheres como qualquer ação ou conduta baseada no gênero, que cause morte, dano ou sofrimento físico, sexual ou psicológico à mulher, tanto no âmbito público, como no privado (ALMEIDA, 2007, p. 121-122).

Fernandes (2015, p. 24) ressalta que, especificamente sobre a desigualdade de gênero, a Convenção do Belém do Pará previu dois aspectos muito importantes: o direito a não ser discriminada de qualquer modo e o direito à valorização e à educação, rompendo-se com padrões estereotipados de comportamento e costumes fundados em conceitos de inferioridade ou subordinação da mulher, de modo que, os Estados-partes comprometeram-se a adotar medidas específicas e programas para modificar padrões baseados em conceitos de inferioridade ou superioridade de gênero.

A Convenção do Belém do Pará, diferentemente da CEDAW, que não contemplou de forma explícita a questão da violência, definiu a violência contra a mulher como qualquer ato ou conduta baseada no gênero, que cause morte, dano ou sofrimento físico, sexual ou psicológico à mulher, tanto na esfera pública como na esfera privada (FERNANDES, 2015, p. 23). No caso da Convenção de Belém do Pará, quando do não cumprimento dos deveres acordados e, após esgotados todos os recursos legais no país de origem, qualquer pessoa, grupo de pessoas ou organizações da sociedade civil no Brasil pode apresentar petição com denúncia ou queixa à Comissão Interparlamentar de Direitos Humanos (SCHRAIBER et al., 2005, p. 117-118).

Sendo assim, a Convenção da ONU (CEDAW) define a discriminação, ao passo que a Convenção da OEA (Convenção de Belém do Pará), conceitua a violência, sendo que ambas declaram direitos e comprometem os Estados-partes a adotarem um conjunto de medidas capazes de erradicar essas violações de direitos humanos nos espaços público e privado, por meio de políticas públicas que comportem mecanismos capazes de dar visibilidade e mensurar os avanços verificados (ALMEIDA, 2007, p. 123).

Verifica-se, portanto, que a reprodução de disposições de tratados internacionais de direitos humanos na ordem jurídica brasileira reflete não apenas o fato do legislador nacional buscar orientação e inspiração nesse instrumental, mas ainda revela a preocupação do

legislador em ponderar o Direito interno em consonância às obrigações internacionalmente assumidas pelo Estado brasileiro (PIOVESAN, 2008, p. 30). Em sua perspectiva histórica, os direitos humanos das mulheres não traduzem uma história linear, não compõem uma marcha triunfal, nem tampouco uma causa perdida, mas refletem a história de um processo que abre e consolida espaços de luta pela dignidade humana (PIOVESAN, 2012, p. 2).

Por fim, ressalta-se que, eventual violação aos dispositivos dos instrumentos internacionais, pode ser denunciada aos órgãos de jurisdição internacional que, buscarão efetivar o cumprimento das obrigações internacionalmente assumidas pelo Estado brasileiro, o que poderá importar em responsabilização nacional e internacional, conforme será visto adiante.

3.2 Órgãos de jurisdição internacional: da Comissão e da Corte Interamericana de Direitos Humanos

Com o propósito de promover a observância dos direitos humanos reconhecidos pelos instrumentos internacionais, foram criados órgãos, integrados ao Sistema Interamericano de Direitos Humanos, destinados à efetivação das obrigações assumidas pelos Estados signatários. No âmbito americano existe um duplo sistema de proteção dos direitos humanos. Há o sistema geral que é baseado na Carta da Organização dos Estados Americanos e na Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem, e o sistema fundado pela Convenção Americana dos Direitos Humanos, conhecida como Pacto de San José da Costa Rica, que é integrado pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos e pela Corte Interamericana de Direitos Humanos (GUERRA, 2013, p. 27).

Ao ratificarem a Convenção Americana dos Direitos Humanos (Pacto de San José da Costa Rica), os Estados submetem-se à competência da Comissão Interamericana de Direitos Humanos, órgão que é integrado por sete membros provenientes de países constitutivos da Organização dos Estados Americanos (OEA), eleitos a título pessoal, e tem sua composição renovada a cada quatro anos, sendo permitida apenas uma recondução ao cargo. Os membros chamam-se comissários e têm a responsabilidade de assegurar o respeito aos direitos humanos, determinando medidas a serem conduzidas pelos Estados-partes (GONÇALVES, 2013, p. 134).

De acordo com a Convenção, a Comissão possui poderes para receber petições legais sobre casos em que se elegem violações de direitos nela garantidos, podendo ser acionada contra o governo de um Estado que a tenha ratificado (HANASHIRO, 2001, p. 36), sendo ela

responsável pelos casos encaminhados para sua análise em decorrência da assinatura da Declaração Americana de 1948.

Com isso, a atuação da Comissão se expande a todos os países que compõem a Organização dos Estados Americanos (OEA), considerando-se a Declaração de 1948 documento obrigatório para a participação nesse órgão, e não apenas aos países que ratificaram a Convenção Americana de Direitos Humanos, isto é, a Comissão possui tratamento normativo em dois documentos internacionais, na Carta da OEA e na Convenção Americana, onde funciona como órgão da Organização Internacional e também do próprio Pacto de San José da Costa Rica (GONÇALVES, 2013, p. 118).

A principal função da Comissão está relacionada à promoção, observância e defesa dos direitos humanos. Para alcançar essa pretensão, no que tange à promoção dos direitos humanos, deve a Comissão preparar estudos, relatórios e propor recomendações aos Estados, visando a adoção de medidas que favoreçam o sistema de proteção aos direitos humanos no plano doméstico, como também receber petições individuais e comunicações interestatais que contenham denúncias de direitos que tenham sido violados, nos termos da Convenção Americana (GUERRA, 2013, p. 62).

Além disso, a Convenção outorga à Comissão um papel equivalente ao de um Ministério Público, ou seja, o de fiscalizar e promover a observação da Convenção Americana por parte dos Estados-membros e o de iniciar uma ação judicial nos casos em que considere necessário para a proteção dos direitos por ela consagrados (HANASHIRO, 2001, p. 49), sendo que, num primeiro momento, a Comissão exerce uma função conciliatória, agindo como um mediador ativo, o órgão procura fazer um acordo entre as partes e, caso não se chegar a uma solução amistosa, ou no caso de um Estado acusado não acatar as recomendações dentro de um prazo fixado, a Comissão poderá pressionar esse Estado por meio de elaboração de um relatório ou, considerando necessário, submeter a demanda à Corte para uma resolução final (HANASHIRO, 2001, p. 37). Sobre o assunto, Guerra (2013, p. 70) explica que

> A Comissão deverá buscar uma solução para o caso de maneira amistosa e, logrando êxito nessa empreitada, deverá redigir um relatório que será encaminhado ao peticionário e aos Estados partes e posteriormente transmitido, para sua publicação, ao Secretário-Geral da Organização dos Estados Americanos. Nesse relatório deve conter uma breve exposição dos fatos e da solução que fora alcançada. Todavia, se não se chegar a uma solução dentro do prazo que for fixado pelo Estatuto da Comissão, esta deverá redigir um relatório no qual exporá os fatos e suas conclusões.

No entendimento de Jayme (2005, p. 72), a Comissão, por receber as denúncias individuais contra violações à Convenção, constitui o canal por meio do qual o indivíduo, violentado em seus direitos, impulsiona o sistema interamericano de proteção. Por essa razão, mesmo não possuindo poderes jurisdicionais, a Comissão é órgão essencial à ordem jurídica internacional em virtude de que qualquer processo a ser proposto perante a Corte Interamericana de Direitos Humanos tem de, obrigatoriamente, ultrapassar o procedimento prévio junto à Comissão. A Convenção, portanto, confere à Comissão atribuições, vinculadas às funções desenvolvidas pela Corte, que precedem o processo jurisdicional.

Durante a apuração dos fatos denunciados, concedem-se à Comissão amplos poderes investigatórios para verificar se efetivamente houve caracterização de uma violação de direitos consagrados na Convenção. Essa fase investigatória ocorre em todos os casos, exceto quando a denúncia ater-se à matéria exclusivamente de direito (JAYME, 2005, p. 77-78).

Desse modo, observa-se que a Comissão representa o único mecanismo de acesso que o indivíduo tem a todo o Sistema Interamericano de Proteção aos Direitos Humanos cuja principal função é a promoção da observância e defesa dos direitos humanos, por meio da mediação ativa, da elaboração de estudos, recomendações e relatórios[5], ou ainda, quando necessário, por meio da submissão da demanda à Corte para um resolução final[6].

A Corte Interamericana, por sua vez, é composta de sete juízes, nacionais dos Estados membros da Organização, eleitos a título pessoal pelos Estados-membros da Convenção Americana, que reúnam as condições requeridas para o exercício das funções judiciais, de acordo com a lei do Estado do qual sejam nacionais, ou do Estado que os propuser como

[5] Artigo 41. A Comissão tem a função principal de promover a observância e a defesa dos direitos humanos e, no exercício do seu mandato, tem as seguintes funções e atribuições:
a. estimular a consciência dos direitos humanos nos povos da América;
b. formular recomendações aos governos dos Estados membros, quando o considerar conveniente, no sentido de que adotem medidas progressivas em prol dos direitos humanos no âmbito de suas leis internas e seus preceitos constitucionais, bem como disposições apropriadas para promover o devido respeito a esses direitos;
c. preparar os estudos ou relatórios que considerar convenientes para o desempenho de suas funções;
d. solicitar aos governos dos Estados membros que lhe proporcionem informações sobre as medidas que adotarem em matéria de direitos humanos;
e. atender às consultas que, por meio da Secretaria-Geral da Organização dos Estados Americanos, lhe formularem os Estados membros sobre questões relacionadas com os direitos humanos e, dentro de suas possibilidades, prestar-lhes o assessoramento que eles lhe solicitarem;
f. atuar com respeito às petições e outras comunicações, no exercício de sua autoridade, de conformidade com o disposto nos artigos 44 a 51 desta Convenção; e
g. apresentar um relatório anual à Assembléia Geral da Organização dos Estados Americanos.

[6] Artigo 51. 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 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.

candidatos[7]. Os juízes serão eleitos por um período de seis anos e só poderão ser reeleitos uma vez, em votação secreta, e pelo voto da maioria absoluta dos Estados Partes na Convenção e na Assembleia Geral da Organização[8].

De acordo com a Convenção Americana, ela é formada por uma jurisdição consultiva e uma contenciosa. A jurisdição consultiva constitui-se na própria interpretação das disposições da Convenção, bem como de outros tratados integrantes do Sistema Interamericano que abordem a proteção aos direitos humanos, trata-se, portanto, de uma função preventiva, de persuasão e colaboração. Qualquer Estado da OEA, parte ou não da Convenção, pode solicitar o parecer da Corte, solicitando que se pronuncie na forma de opinião consultiva. Ainda no uso de suas atribuições consultivas, a Corte pode opinar acerca da compatibilidade da legislação nacional dos Estados-membros em relação aos instrumentos internacionais. As opiniões consultivas aprovadas no âmbito da Corte funcionam como um importante guia orientador da implementação dos direitos humanos, materializando o significado e abrangência dos direitos abstratamente previstos nos marcos normativos (GONÇALVES, 2013, p. 145). Nesse sentido, Hanashiro (2001, p. 39) ensina que

> A possibilidade de solicitar à Corte opiniões consultivas fortalece essa instituição ante os Estados-membros, pois interessa também àqueles Estados que não aderiram à Convenção. Essas opiniões consultivas não ajudam de imediato na proteção desses direitos, mas reforçam os princípios e a interpretação dos instrumentos de proteção aos direitos humanos que devem orientar o sistema americano, criando uma "espécie de jurisprudência emergente".

Por sua vez, a função contenciosa da Corte refere-se à solução de disputas relativas a um Estado-parte específico que tenha violado direitos de um cidadão, isto é, trata-se dos casos de litígio (GONÇALVES, 2013, p. 145). Nos casos em que a Corte exerce jurisdição contenciosa, sua decisão tem força jurídica vinculante, obrigatória e inapelável, devendo o Estado cumpri-la imediatamente, conforme prevê a Convenção Americana de Direitos

[7] Artigo 52. 1. A Corte compor-se-á de sete juízes, nacionais dos Estados membros da Organização, eleitos a título pessoal dentre juristas da mais alta autoridade moral, de reconhecida competência em matéria de direitos humanos, que reúnam as condições requeridas para o exercício das mais elevadas funções judiciais, de acordo com a lei do Estado do qual sejam nacionais, ou do Estado que os propuser como candidatos. 2. Não deve haver dois juízes da mesma nacionalidade.

[8] Artigo 54. 1. Os juízes da Corte serão eleitos por um período de seis anos e só poderão ser reeleitos uma vez. O mandato de três dos juízes designados na primeira eleição expirará ao cabo de três anos. Imediatamente depois da referida eleição, determinar-se-ão por sorteio, na Assembléia Geral, os nomes desses três juízes.
2. O juiz eleito para substituir outro cujo mandato não haja expirado, completará o período deste.
3. Os juízes permanecerão em funções até o término dos seus mandatos. Entretanto, continuarão funcionando nos casos de que já houverem tomado conhecimento e que se encontrem em fase de sentença e, para tais efeitos, não serão substituídos pelos novos juízes eleitos.

Humanos. É requisito fundamental para que um caso seja apreciado pela Corte, a expressa aceitação de sua competência por parte do Estado denunciado perante a OEA (GONÇALVES, 2013, p. 146).

A Corte pode decretar uma obrigação legal a ser cumprida pelo Estado que tenha violado algum desses direitos, desde que ele tenha reconhecido sua jurisdição contenciosa ou sua competência para julgar um caso específico. Nesses casos, a Corte tem ampla faculdade de decretar provas, dirigir solicitações ou citar Estados, pessoas ou instituições que sejam necessárias para a diligência de provas (HANASHIRO, 2001).

Na sentença, quando a Corte entende que houve violação de direitos humanos, ela pode determinar que se assegure ao prejudicado o gozo de seu direito ou liberdades violados, que sejam reparadas as consequências da medida ou situação que haja configurado a violação desses direitos, e que seja paga uma indenização justa (HANASHIRO, 2001, p. 40), sendo que, a definitividade dos julgamentos da Corte é característica inata à função jurisdicional, tendo em vista que esta é a última decisão em matéria de direitos humanos, e por isso faz com que estes direitos se situem no ápice da pirâmide normativa, assumindo uma posição superior às demais normas jurídicas que devem conformar-se às decisões da Corte (JAYME, 2005, p. 114).

Frise-se, por oportuno, que as sentenças da Corte são inapeláveis, definitivas e não estão sujeitas a precatórios, de modo que as decisões tomadas pela Corte Interamericana devem ser fundamentadas e comunicadas, não somente às partes, como também a todos os Estados membros da Convenção Americana sobre Direitos Humanos (GUERRA, 2013, p. 79).

Como se vê, a Corte pode decretar uma obrigação legal a ser cumprida pelo Estado que tenha violado algum desses direitos, desde que ele tenha reconhecido sua jurisdição, possuindo, nesses casos, a faculdade de dirigir solicitações ou citar Estados, pessoas ou instituições que sejam necessárias para a diligência de provas, não sendo permitido o acesso de indivíduos diretamente à Corte, ainda que para tratar de casos relativos a Estados que tenham reconhecido sua jurisdição contenciosa, uma vez que a Corte só pode ser acionada pelos Estados-partes da Convenção ou pela Comissão (HANASHIRO, 2001, p. 48).

Por fim, ressalta-se o alerta de Sotelo (2011), que refere a necessidade de se estabelecer uma articulação das equipes responsáveis pelo litígio internacional com as outras organizações e redes que estão nos espaços locais quando o caso chega a Corte e se tem a possibilidade de obter uma sentença, tendo em vista que o seu efetivo cumprimento dependerá, fundamentalmente, das ações do Estado. Isso se mostra necessário especialmente em casos de simulação do Estado no cumprimento de suas obrigações e recomendações.

3.3 A jurisprudência internacional como parâmetro de proteção aos Direitos Humanos

Conforme mencionado anteriormente, a Corte Interamericana de Direitos Humanos tem o poder de decretar uma obrigação legal a ser cumprida pelo Estado que tenha violado algum direito declarado pela Convenção Americana de Direitos Humanos, desde que ele tenha reconhecido sua jurisdição, não sendo permitido o acesso de indivíduos diretamente à Corte, uma vez que a Corte só pode ser acionada pelos Estados-partes da Convenção ou pela Comissão.

Como é sabido, os tratados internacionais dos direitos humanos, especificamente a Convenção, constituem normas jurídicas hierarquicamente superiores às de direito interno, o que se demonstra mediante o exame da jurisprudência da Corte Interamericana de Direitos Humanos, que reiteradamente decide que as normas substantivas de direitos humanos têm hierarquia supraconstitucional (JAYME, 2005, p. 9). Além disso, pode-se considerar a jurisprudência da Corte como um grito de alerta à desídia dos governantes em relação ao dever de assegurar a plenitude dos direitos humanos, que, junto à Comissão Interamericana de Direitos Humanos e dos demais órgãos internacionais, buscam prevenir e reprimir violações graves e reiteradas de direitos humanos (JAYME, 2005, p. 68).

Giacomolli (2016, p. 8) refere que a previsão jurídica de proteção dos direitos humanos não é suficiente, sendo necessário estabelecer mecanismos internacionais e internos para garantir e dar efetividade aos direitos humanos e fundamentais. A jurisprudência da Corte, bem como os ditames proferidos em sua função consultiva, são fontes de interpretação do direito interno de todos os países que ratificaram a Convenção Americana de Direitos Humanos, especialmente do Poder Judiciário, em todas as suas instâncias, com o intuito de dar maior abrangência, eficácia e efetividade aos direitos fundamentais.

Cumpre ressaltar que a especificidade da tipologia das normas internacionais de direitos humanos é reconhecida pela Corte, pois, a jurisprudência em matéria de direitos humanos deve-se à especialidade dos tratados de regência, em que todos os Estados obrigam-se a respeitar os direitos humanos, que têm a finalidade de proteger os direitos fundamentais do ser humano, onde quer que ele se encontre, sendo que, e é essa proteção conferida ao indivíduo que distingue os tratados de direitos humanos dos demais tratados internacionais (JAYME, 2005, p. 88-89).

Portanto, face da incorporação constitucional dos tratados e das convenções protetivas dos Direitos Humanos no ordenamento jurídico brasileiro, as decisões dos casos pela Corte Interamericana de Direitos Humanos são fontes de direito, podendo as decisões enunciar

direitos não contemplados expressamente no Tratado ou na Convenção, mas emergentes do conteúdo de outro direito, contido na Convenção. Dessa forma, reconhece-se uma verdadeira norma material convencional obrigatória. Além disso, eventual cláusula aberta do Tratado ou da Convenção pode vir a ser interpretada de forma estável, subsidiando juízes e tribunais dos países signatários, estabelecendo critérios e técnicas de interpretação para determinados casos (GIACOMOLLI, 2016, p. 8).

O Brasil, ao ratificar a Convenção Americana de Direitos Humanos, assumiu a obrigação internacional de cumpri-la, de fazer cumpri-la em todo o seu território e por todas as suas instituições, poderes, agentes públicos e cidadãos. Portanto, as decisões da Corte Interamericana de Direitos Humanos possuem eficácia vinculante, conforme previsto nos arts. 67 e 68 da Convenção Americana de Direitos Humanos, possuindo autoridade de coisa julgada formal e material. Assim, devem ser cumpridas de forma eficaz e integral. A Corte poderá supervisionar o cumprimento de suas decisões, convocando audiências públicas, bem como comunicando à Assembleia da OEA o descumprimento (GIACOMOLLI, 2016, p. 8).

Acerca das decisões da Corte, estas possuem eficácia de coisa julgada formal e material, de modo que seus efeitos não se limitam às partes, mas irradiam um efeito hermenêutico especial a todos os aderentes ao sistema interamericano, com eficácia erga omnes e standard interpretativo da convencionalidade e dos ordenamentos internos dos Estados-membros. Os efeitos não se limitam à adaptação da legislação interna, mas atingem a Law in action, como verdadeiros Standards interpretativos e de proteção dos direitos humanos. Além da superação do monólogo interno, em todas as dimensões e perspectivas, normativas, doutrinárias e jurisprudenciais, a complexidade local e a qualidade dos cases exige tensionamento do contexto interno, diálogo de todas as fontes, inclusive entre os Tribunais de cada país, entre Tribunais de diversos países e destes com os Tribunais Internacionais (comunicação interjurisdicional). Isso permitiria uma abertura às dimensões supraestatais, o desenvolvimento e a afirmação dos direitos humanos e fundamentais. Além do necessário diálogo, da reciprocidade, do intercâmbio, a contemporaneidade e o porvir exigem o fortalecimento de mecanismos supraconstitucionais, evoluindo-se, desse modo, de uma perspectiva estática e hierarquizada normativamente a um paradigma dinâmico e articulado (GIACOMOLLI, 2016, p. 38).

A jurisprudência da Corte interamericana de Direitos humanos é formada por mais de 300 casos contenciosos, incluindo os de medidas provisórias, de 1979 a 2016 (RAMOS, 2017, p. 400), dentre os quais, de acordo com o objeto deste estudo, destacam-se os casos a seguir referidos. O Caso González e outras (“Campo Algodonero”) vs. México, cuja sentença foi proferida em 16 de novembro de 2009, tratou-se de emblemático caso de violência de gênero,

que envolveu o desaparecimento e assassinato de três mulheres cujos corpos foram encontrados em um campo algodoeiro em Ciudad Juárez (México). A Corte analisou, pela primeira vez, a situação de violência estrutural de gênero. A sentença voltou-se, além da indenização aos familiares, também à promoção de medidas gerais de compatibilização do direito interno com parâmetros internacionais de proteção à mulher – sobretudo em relação à Convenção de Belém do Pará. Tendo em vista a existência de múltiplos casos de feminicídio que ocorrem em Ciudad Juárez, a Corte determinou a necessidade de as autoridades estatais adotarem medidas amplas de luta contra os casos de violência ligados a estereótipos de gênero socialmente dominantes, bem como combaterem a impunidade nos casos de violência contra as mulheres (mais um uso do Direito Penal pelos Tribunais de Direitos Humanos) (RAMOS, 2017, p. 405).

O Caso J. vs. Peru, cuja sentença foi proferida em 27 de novembro de 2013, trata-se de caso no qual houve a violação de vários direitos da vítima J., durante a repressão estatal aos suspeitos de terrorismo nos anos 90 no Peru. Durante o período em que a vítima foi presa – em péssimas condições –, teve sua integridade pessoal ofendida, tendo ocorrido abusos sexuais. A Corte aplicou as regras sobre o tratamento de mulheres presas e medidas não privativas de liberdade para mulheres infratoras. Não obstante, a Corte considerou que o exame médico, nos casos de violência sexual, deverá ser realizado por profissionais capacitados e idôneos, do sexo que a vítima prefira, tendo sempre presente uma funcionária mulher. No caso de o exame médico determinar a ocorrência da violência sexual, a mulher encarcerada receberá assistência jurídica para dar início aos procedimentos investigatórios e judiciais, bem como receberá imediatamente atendimento médico e psicológico. Por fim, a Corte considerou que os locais de alojamento de mulheres presas devem ter instalações e artigos necessários a higiene próprias de seu gênero (RAMOS, 2017, p. 409).

O Caso Espinoza Gonzáles vs. Peru, sentença proferida em 20 de novembro de 2015, trata-se de violações de diversos direitos da Sra. Espinoza, condenada a 25 anos pela prática do crime de terrorismo, em plena repressão estatal dos anos 90, tendo sido vítima de abusos sexuais e práticas de tortura relacionadas ao seu gênero. Não obteve atendimento médico especializado após a violência sexual, e seus relatos foram desconsiderados por conta de preconceitos de gênero utilizados para avaliar suas declarações. O Peru foi responsabilizado pela violação do direito à liberdade pessoal, integridade física e garantias judiciais, previstas, respectivamente, nos arts. 7º, 5º, 8º e 25 da Convenção Americana de Direitos Humanos, bem como pela ausência de investigação e punição dos responsáveis pela violência de gênero, conforme art. 7º da Convenção Interamericana para prevenir, punir e erradicar a violência contra a mulher – Convenção de Belém do Pará). No caso, a Corte estabeleceu parâmetros de

proteção de mulheres em conflito com a lei, considerando discriminatório os estereótipos construídos sobre mulheres infratoras em seus processos judiciais. No mais, estabelece parâmetros para a investigação e punição da violência sexual sofrida por mulheres presas, em especial a inclusão da perspectiva de gênero nas investigações, que deverão ser realizadas por funcionários capacitados, sendo a entrevista com a vítima realizada em lugar seguro e com privacidade, com registro consentido para evitar a repetição do depoimento; a realização dos exames médicos deve levar em consideração o gênero da vítima e a falta de evidência médica não deve diminuir a veracidade da declaração da vítima. A Corte ainda estabeleceu que a garantia do acesso à justiça de mulheres vítimas de violência sexual exige previsão de regras para valoração da prova que evite afirmações e insinuações estereotipadas (RAMOS, 2017, p. 411).

Da análise da jurisprudência da Corte, fica evidenciada a sua preocupação com a concretização dos direitos assegurados na Convenção, posicionando-se sempre no sentido de que o sistema de direitos humanos existe para estabelecer parâmetros de proteção, reconhecer direitos e liberdades às pessoas, não apenas facultando, mas tencionando aos estados fazê-lo.

4 A LEI MARIA DA PENHA: APURAÇÕES ESTATISTICAS E EFEITOS PRÁTICOS NA SOCIEDADE E O PAPEL DA SOCIEDADE CIVIL NA EFETIVAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Este capítulo objetiva contextualizar os efeitos práticos da Lei Maria da Penha no ordenamento jurídico, por meio da análise de dados estatísticos de violência contra a mulher. Além disso, busca verificar a importância da sociedade civil na implementação da Lei e seu papel na efetivação das políticas públicas de combate à violência doméstica e familiar contra a mulher.

4.1 As políticas sociais e a redução da violência: contribuições da Lei Maria da Penha

O país viu-se diante da obrigação simbólica de cumprir as recomendações formuladas pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos no caso de Maria da Penha Fernandes. Ao recorrer à Organização dos Estados Americanos, tendo em vista a impunidade e a morosidade da resposta judicial às tentativas de homicídio que sofreu, Maria da Penha obteve uma recomendação dirigida ao Estado brasileiro, por omissão e negligência no enfrentamento à violência conjugal. Este Organismo recomendou, ademais, que medidas de enfrentamento à violência fossem tomadas pelo Estado brasileiro para inibir as agressões domésticas contra as mulheres. Esta decisão reflete uma tendência de consenso internacional segundo o qual os Estados têm o dever de tomar medidas diligentes para defender os direitos humanos das mulheres (BRASIL, 2015, p. 6).

Significa dizer que, até então, não havia proteção específica para as mulheres vítimas de violência doméstica e familiar na legislação brasileira e as conquistas legislativas da década de noventa e início dos anos 2000 eram tímidas e praticamente restritas à alteração da legislação penal (CALAZANS, CORTES, 2011, p. 39). Em decorrência disso, os casos de violência doméstica, cometidos na forma do crime de lesão corporal leve, eram encaminhados para os juizados especiais cíveis e criminais – JEC e JECRIM, instituídos pela Lei 9.099/1995, que tinham competência para julgar os crimes de menor potencial ofensivo, isto é, crimes com pena menor ou igual a um ano (CALAZANS, CORTES, 2011, p. 41-42).

No balanço dos efeitos da aplicação da Lei 9.099/1995 sobre as mulheres, diversos grupos feministas e instituições que atuavam no atendimento a vítimas de violência doméstica constataram uma impunidade que favorecia os agressores, pois cerca de 70% dos casos que chegavam aos juizados especiais tinham como autoras mulheres vítimas de violência doméstica. Ademais, 90% desses casos terminavam em arquivamento nas audiências de

conciliação sem que as mulheres encontrassem uma resposta efetiva do poder público à violência sofrida, sendo que, nos poucos casos em que ocorria a punição do agressor, ele era geralmente condenado a entregar uma cesta básica a alguma instituição filantrópica (CALAZANS, CORTES, 2011, p. 42).

Todavia, com a promulgação da Lei Maria da Penha, os crimes praticados com violência doméstica e familiar contra a mulher, independentemente da pena prevista, passaram a não ser objetos de aplicação da Lei n. 9.099/95[9].

A Lei 11.340/2006, que cria mecanismos para prevenir, coibir e punir a violência doméstica e familiar contra as mulheres, tem a denominação de Lei Maria da Penha por conta de uma reparação simbólica em homenagem à cearense Maria da Penha Fernandes, que foi vítima de violência doméstica por parte de seu marido ao tentar matá-la duas vezes – uma com um tiro e a outra com choque elétrico. Maria da Penha sobreviveu ao atentado, porém ficou paraplégica. A sua luta por justiça chegou à Comissão Interamericana de Direitos Humanos da Organização dos Estados Americanos, que responsabilizou o Brasil por omissão (BRAZÃO, 2010, p. 93).

Como resposta para essa obrigação internacional, promulgou-se a Lei Maria da Penha, que passou a considerar a violência contra a mulher uma violação dos direitos humanos. Além disso, a Lei estabeleceu ao Estado a adoção de políticas públicas desenvolvidas por meio da articulação entre todas as esferas do governo e da sociedade civil, tendo em vista a prevenção, assistência e repressão à violência, como estratégias capazes de promover mudanças e superar a desigualdade entre homens e mulheres (CORTÊS, 2007, p. 55).

A Lei é oriunda da iniciativa de seis organizações do movimento feminista, quais sejam, CFEMEA – Centro Feminista de Estudos e Assessoria; ADVOCACI – Advocacia Cidadã pelos Direitos Humanos; AGENDE – Ações em Gênero Cidadania e Desenvolvimento; CEPIA – Cidadania, Estudos, Pesquisa, Informação, Ação; CLADEM/BR – Comitê Latino-americano e do Caribe para a Defesa dos Direitos da Mulher; e THEMIS – Assessoria Jurídica e Estudos de Gênero, bem como por juristas feministas que em 2002 formaram o Consórcio de ONGs feministas para elaboração de uma lei integral de combate à violência doméstica e familiar contra as mulheres. O Consórcio elegeu para si a missão de estudar e elaborar uma minuta de projeto de lei para estabelecer medidas de prevenção, punição e erradicação da violência doméstica e familiar contra as mulheres. A minuta também propôs a criação de diretrizes para a política nacional para o enfrentamento da violência

[9] Art. 41. Aos crimes praticados com violência doméstica e familiar contra a mulher, independentemente da pena prevista, não se aplica a Lei no 9.099, de 26 de setembro de 1995.

doméstica e familiar, novos procedimentos policiais e processuais e a criação de Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher (BRAZÃO, 2010, p. 94).

A Lei Maria da penha entrou em vigor no dia 22 de setembro de 2006, dando cumprimento à Convenção para Prevenir, Punir, e Erradicar a Violência contra a Mulher, da OEA (Convenção de Belém do Pará), ratificada pelo Estado brasileiro há 11 anos, bem como à Convenção para a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher (CEDAW), da ONU (GREGORI et al, 2016, p. 180).

Em prol da garantia de direitos humanos, a Lei Maria da Penha vai à contramão de ideologias propagadas pela sociedade machista e a princípios perpetrados por um Estado patriarcal. Nesse viés, a própria existência dessa legislação já pode ser elencada como um avanço, como um ato de resistência em oposição a um código de normas que vai inteiramente contra ao que ela preconiza. Sendo assim, não é de surpreender que a sua efetivação, mesmo acompanhada por um conjunto de avanços, encontre tantos obstáculos e tamanhos entraves (GREGORI et al, 2016, p. 180-181).

Desde a sua promulgação, a Lei enfrenta resistências, desafios e opositores em vários âmbitos institucionais. Os serviços previstos ainda não são realidade em todas as capitais e municípios do país e a Lei ainda não alcançou o status de política prioritária no planejamento governamental (BRAZÃO, 2010, p. 96).

A instituição da Rede, que fornece atendimento psicológico, social, jurídico e de saúde, previstos na Lei 11.340/2006 e a criação dos serviços especializados para as vítimas de violência doméstica, composto por uma equipe de atendimento interdisciplinar, podem ser listados como uma relevante conquista. Todavia, pode-se detectar que é justamente na consolidação dos serviços que residem alguns dos maiores entraves, pois a Lei preconiza que eles devem existir e isso é um inegável avanço, mas não significa que o que está previsto na legislação vai realmente se dar na prática (GREGORI et al, 2016, p. 181).

Nesse contexto, é de extrema importância o levantamento de dados para criação de índices a fim de sustentar pesquisas sobre violência contra as mulheres, que visem a ampliação dos direitos humanos das mulheres e o exercício de sua cidadania no âmbito das instituições públicas, principalmente na esfera da Justiça.

No ano de 2013 uma pesquisa realizada pelo DataSenado constatou que a Lei já é conhecida por 99% das brasileiras, independentemente de idade, nível de renda e escolaridade, credo ou raça (BRASIL, 2013, p. 2). Verifica-se, desse modo, que a Lei Maria da Penha proporcionou a crescente visibilidade da problemática da violência doméstica, contribuindo para denúncia, notificação, contabilização e manutenção estatística desses casos.

É um mérito da legislação, atrelada ao movimento feminista, a popularização e o aumento do debate público sobre tal violência (GREGORI et al, 2016, p. 181).

Apesar disso, a pesquisa estimou que mais de 13 milhões e 500 mil mulheres já sofreram algum tipo de agressão (19% da população feminina com 16 anos ou mais), sendo que 31% das vítimas mantiveram o convívio com o agressor e 14% continuaram sofrendo algum tipo de violência. Este resultado, expandido para a população brasileira, constatou que 700 mil brasileiras são alvo de agressões (BRASIL, 2013, p. 2).

No entanto, após a sanção da Lei, o DataSenado apurou que a maioria das mulheres (66%) se sente mais protegida. O otimismo com a melhoria trazida pela norma é especialmente maior entre as mulheres mais jovens (71%), entre as que têm ensino superior (71%) e as que têm alta renda (75%). No Sul, sua eficácia é reconhecida por quase 80% das mulheres. Os números da pesquisa demonstram, ainda, a consciência de 80% da população feminina de que as leis por si só não são capazes de resolver o problema da violência doméstica e familiar (BRASIL, 2013, p. 2-3).

Contrastando a referida sensação de segurança reconhecida pelas entrevistadas, a pesquisa Mulher Brasileira no Espaço Público e Privado, realizada pela Fundação Perseu Abramo (2010), constatou que uma em cada cinco mulheres já sofreram algum tipo de violência e que a cada 24 segundos uma mulher é espancada, ou seja, 5 mulheres a cada 2 minutos. Apresentando um pequeno decréscimo em comparação a 2001, onde 1 mulher era espancada a cada 15 segundos.

No que diz respeito ao assassinato de mulheres, atualmente o Brasil ocupa a 7ª posição mundial. A pesquisa intitulada Mapa da Violência: Homicídios de Mulheres aponta que mais de 92 mil mulheres foram assassinadas no Brasil nos últimos trinta anos, 43 mil delas só na última década. Importante ressaltar que nesse contexto, 41% dessas mortes ocorreram dentro de suas próprias casas, sendo a maioria perpetrada por parceiros ou ex-parceiros (WALSELFISZ, 2015, p. 11).

Pelos registros do SIM (Sistema de Informações sobre Mortalidade), entre 1980 e 2013, num ritmo crescente, tanto em número quanto em taxas, morreu um total de 106.093 mulheres, vítimas de homicídio. Efetivamente, o número de vítimas passou de 1.353 mulheres em 1980, para 4.762 em 2013, um aumento de 252%. A taxa, que em 1980 era de 2,3 vítimas por 100 mil, passa para 4,8 em 2013, um aumento de 111,1% (WALSELFISZ, 2015, p. 11).

Para analisar a efetividade da Lei Maria da Penha, o Mapa da Violência 2015 analisou o antes e depois da Lei, dividindo em dois períodos os dados levantados pelo SIM: 1980/2006 (antes da Lei) e 2006/2013 (com o vigor da Lei). Desse modo, foi constatado que no período anterior à Lei o crescimento do número de homicídios de mulheres foi de 7,6% ao ano;

quando ponderado segundo a população feminina, o crescimento das taxas no mesmo período foi de 2,5% ao ano, enquanto que no período 2006/2013, com a vigência da Lei, o crescimento do número desses homicídios caiu para 2,6% ao ano e o crescimento das taxas caíram para 1,7% ao ano. Entre as vítimas preponderam como autores dos homicídios os parceiros e ex-parceiros (WALSELFISZ, 2015, p. 11 e 59).

Utilizando os dados do Sinan (que registra compulsoriamente casos de agressão contra mulheres de quaisquer idades, atendidas pelo SUS), foi estabelecida a proporção de mulheres agredidas por um familiar direto e projetada essa proporção sobre o total de homicídios femininos acontecidos em 2013. Por esse procedimento, obteve-se que, do total de 4.762 vítimas femininas registrado em 2013 pelo SIM, 2.394, isso é, 50,3% do total de homicídios de mulheres, naquele ano, foram perpetrados por um familiar direto da vítima (WALSELFISZ, 2015, p. 73).

Destacando, dentre os familiares, os parceiros e ex-parceiros, temos que 1.583 dessas mulheres foram mortas por eles, o que representa 33,2% do total de homicídios femininos de 2013. Nesse caso, as mortes diárias foram 4, consideradas todas as idades. Mas se tomamos como ponto de partida a idade de 18 anos em diante, a proporção sobe para 43% do total de homicídios: acima de 4 em cada 10 mulheres, com 18 ou mais anos de idade, foram vítimas de feminicídio cometido pelo parceiro ou ex-parceiro (WALSELFISZ, 2015, p. 73).

O Mapa da Violência, em 2015, mostrou que a taxa de crescimento de mortes de mulheres desde 2006, ano de aprovação da Lei Maria da Penha, vem desacelerando. No período anterior à lei, o crescimento da taxa de homicídio era 7,6% ao ano. Depois, passa a ser de 2,6% ao ano, até 2013, limite da pesquisa. Um estudo do IPEA (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada) publicado em 2015 reforça a tese da efetividade da lei, comparando números de mortes de homens e mulheres em residência, e indicando uma queda no número relacionado a elas. Apesar de a lei não ter como foco o homicídio de mulheres, já é aceito o argumento de que a morte não raramente é a última consequência de um ciclo de violência que inclui outros tipos de agressões, como a psicológica e física. O fato de o agressor ser, na maioria dos crimes ocorridos em casa, conhecido da vítima, também reforça o componente de gênero na violência (BRASIL, 2015).

À vista dos resultados obtidos na referida pesquisa, observa-se que a Lei foi responsável por evitar milhares de casos de violência doméstica no país. Porém, a pesquisa refere que tal efetividade não se deu de maneira uniforme no país, em face de diferentes graus de institucionalização dos serviços protetivos às vítimas, sendo um desafio para o futuro das políticas preventivas fazer um mapeamento da demanda, para se saber exatamente quais são as localidades onde se faz mais urgente a implantação de tais serviços (BRASIL, 2015).

A Secretaria de Segurança Pública do Estado do Rio Grande do Sul (SSP/RS), por meio do seu Departamento de Gestão da Estratégia Operacional promoveu o levantamento de dados de violência doméstica no Estado, cujo resultado apurou, no período de 2015 a 2016, uma redução de 8,2% nos crimes de Ameaça, 7,9% nos crimes de Lesão Corporal, 0,1% nos crimes de Estupro, e 3,0% nos crimes de Feminicídio Consumado[10].

Recentemente, foi realizado levantamento de dados referente ao período dos meses de janeiro a junho dos anos de 2016 e 2017, cujo comparativo demonstra uma redução de 11,8% nos crimes de Ameaça, 4,8% nos crimes de Lesão Corporal, 15,5% nos crimes de Estupro, e 18,4% nos crimes de Feminicídio Consumado[11].

Segundo informações divulgadas pelo Departamento de Pesquisa Judiciárias do Conselho Nacional de Justiça (DPJ/CNJ), a Justiça brasileira recebeu, em 2015, 263.426 novos processos referentes a violência doméstica e familiar contra a mulher. O número é 10% maior que o de 2014, quando ingressaram 239.930 novos casos nos tribunais estaduais. A pesquisa também apurou o número de medidas protetivas aplicadas pela Justiça e confirmou um quantitativo semelhante ao verificado em termos de judicialização. Segundo o levantamento, no ano de 2015, ao menos 328.634 medidas protetivas foram aplicadas para resguardar a vida de mulheres ameaçadas pela violência dos companheiros ou ex-parceiros, pai ou irmãos. O número supera também em 10% os dados de 2014, quando foram aplicadas 298.701 medidas protetivas[12].

Sobre a pesquisa, a presidente do Fórum Nacional de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher (Fonavid) de Porto Alegre/RS, juíza Madgéli Frantz Machado, refere que os dados expressam uma mudança de comportamento na sociedade ao lidar com essa questão, assim como refletem a eficácia do sistema de Justiça e de proteção dos direitos das mulheres a partir da Lei Maria da Penha, sendo que esses casos já vinham acontecendo, mas, por conta da eficiência dos serviços agora disponibilizados, esse número se tornou evidente. A juíza menciona, ainda, que as mulheres tomaram coragem de fazer essas denúncias e, hoje, um número muito maior delas busca o Judiciário quando se vê em situação de violência doméstica.

---

[10] Secretaria de Segurança Pública do Estado do Rio Grande do Sul – Indicadores da Violência Contra a Mulher. Disponível em: <http://www.ssp.rs.gov.br/upload/arquivos/201705/05085939-26092253-resumo-indicadores-de-violencia-contra-as-mulheres-e-meninas-2012-a-2016.xls>. Acesso em: 10 out. 2017.

[11] Secretaria de Segurança Pública do Estado do Rio Grande do Sul – Indicadores da Violência Contra a Mulher. Disponível em: <http://www.ssp.rs.gov.br/upload/arquivos/201708/02102800-indicadores-da-violencia-contra-a-mulher-geral-2017.xls>. Acesso em: 10 out. 2017.

[12] Conselho Nacional de Justiça. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/noticias/cnj/83252-justica-concedeu-mais-medidas-protetivas-a-mulheres-em-2015>. Acesso em: 10 out. 2017.

Observa-se que, nos últimos dez anos, 100 varas especializadas de violência doméstica foram criadas no âmbito do Judiciário, totalizando 106 unidades instaladas atualmente para cuidar dos cerca de 430 mil processos. A criação de juizados exclusivos, formado por equipes multidisciplinares, foi uma recomendação feita pelo CNJ aos tribunais, seis meses após a aprovação da Lei Maria da Penha. Na época, apenas seis unidades judiciárias tinham essa competência. De acordo com os dados levantados pelo DPJ/CNJ, em 2012, havia 66 varas exclusivas, ou seja, em quatro anos, 40 novas varas foram criadas. Apesar disso, a coordenadora do Movimento Permanente de Combate à Violência Doméstica e Familiar do CNJ e o juiz Álvaro Kalix, do Juizado Especial de Rondônia (TJRO) reconhecem o avanço, mas salientam que é necessário ir além, pois todos devem ter acesso aos serviços previstos na Lei, mas a maioria dos municípios não conta com as unidades e os programas de assistência social ou, quando disponíveis, o acesso é dificultado pela burocracia.

Sobre o tema, o autor Pasinato (2010, p. 231) complementa que as medidas de proteção carecem de um olhar atento sobre elas. Sem políticas sociais focadas na promoção dos direitos das mulheres e programas de assistência que tenham como objetivo o fortalecimento das mulheres para o exercício da cidadania, as respostas possíveis limitam-se ao assistencialismo imediatista da cesta básica ou da inclusão em programas sociais que visam a manutenção e o sustento da família.

Nesse sentido, o Relatório Lilás[13], documento permanente do Parlamento gaúcho, organizado pela Frente Parlamentar dos Homens pelo Fim da Violência Contra a Mulher e publicado pela Comissão de Cidadania e Direitos Humanos da Assembleia Legislativa, instrui que somente a concessão das medidas protetivas de urgência não é suficiente para garantir segurança às mulheres que, inúmeras vezes, voltam a ser agredidas.

O Relatório revela, também, que quase 70% dos assassinatos de mulheres no Estado foram praticados por homens com relação de proximidade com a vítima, normalmente maridos, companheiros, namorados ou ex. As estatísticas revelam que o ciclo da relação é rompido pela mulher após anos de sofrimento. Os dados também mostram que metade das mulheres mortas tinha filhos com os autores dos crimes, que muitas vezes são praticados de forma cruel na frente das crianças (BRASIL, 2014, p. 113).

Ciente disso, para evitar a continuidade dos crimes praticados contra elas, em outubro de 2012, a Brigada Militar do Estado do Rio Grande do Sul implementou a Patrulha Maria da Penha, nos municípios com maiores índices de crimes de violência contra as mulheres. Inicialmente, foram contemplados aqueles onde havia Territórios da Paz, os que possuíam

[13] Relatório Lilás. Disponível em: <http://www.compromissoeatitude.org.br/wp-content/uploads/2015/06/Relatorio_Lilas-2014.pdf>. Acesso em: 10 out. 2017.

delegacias de atendimento à mulher ou postos de atendimento da Polícia Civil e onde existia um trabalho organizado ou em fase de organização da rede de atendimento (BRASIL, 2014, p. 142).

As Patrulhas Maria da Penha realizam o acompanhamento e a fiscalização do fiel cumprimento destas pelo agressor. Assim, as rondas e visitas regulares às residências dessas mulheres têm por objetivo garantir sua proteção e evitar reincidências, além de mostrar ao agressor, à comunidade e à sociedade o engajamento do estado na proteção daquela vítima (BRASIL, 2014, p. 142).

Enquanto a lei deu visibilidade aos casos de violência contra as mulheres, as Patrulhas Maria da Penha romperam o silêncio dessas vítimas. Desde a sua criação até o final de junho de 2014, já realizaram 11.713 visitas e atenderam 5.132 mulheres, dentre as quais foram constatados 275 casos graves e, por este motivo, continuam sendo acompanhadas. Durante as visitas, foram presos 42 agressores, por estarem descumprindo as Medidas Protetivas de Urgência. Estas patrulhas conseguiram reduzir a zero o número de reincidências no estado, ou seja, nenhuma das vítimas que buscou proteção voltou a ser agredida (BRASIL, 2014, p. 143).

Atualmente, a Brigada Militar conta com 20 Patrulhas Maria da Penha, sendo seis em Porto Alegre, duas em Canoas, e nos municípios de Alvorada, Bagé, Cachoeirinha, Caxias do Sul, Charqueadas, Cruz Alta, Esteio, Novo Hamburgo, Passo Fundo, Pelotas, Rio Grande, Santa Cruz do Sul, Santana do Livramento, Uruguaiana e Vacaria. Até o fim do ano, está prevista a instalação de patrulhas, nos municípios de Bento Gonçalves, Erechim, Gravataí, Ijuí, Lajeado, Santa Maria, Santa Rosa, Santo Ângelo, Sapucaia do Sul e Viamão (BRASIL, 2014, p. 143).

O Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) mostrou, que a efetividade da Lei Maria da Penha depende, dentre outras coisas, do seu grau de institucionalização. Assim, se não há institucionalização uniforme nos territórios, não haverá também a mesma efetividade da lei. Os dados mais recentes apontam para a existência de 583 organismos espalhados pelo Brasil. Até 2006, ano em que a Lei Maria da Penha entrou em vigor, o número máximo de organismos criados pelos governos estaduais e municipais se resumia em 48 (BRASIL, 2015).

Apesar de questionamentos sobre sua parcialidade, os números estatísticos são importantes, especialmente quando estão em jogo mudanças legislativas e institucionais. O aumento dos números oficiais relativos aos crimes de violência doméstica mostra a disposição das vítimas para os denunciarem e auferirem direitos do sistema de proteção que a Lei lhes proporciona. A contabilização das denúncias revela a eficácia da Lei e ao acesso aos direitos. Por último, os números são importantes numa perspectiva de longo prazo, sendo eles essenciais para registrar a evolução da violência doméstica no tempo, permitindo avaliar os

progressos que a política pública tem conseguido realizar. Por isso a qualidade da informação numérica constitui um elemento indispensável à boa gestão da política pública (STECANELA, FERREIRA, 2009, p. 147-148).

Há, ainda, inúmeros desafios a serem enfrentados para que haja a efetivação dos direitos previstos na Lei Maria da Penha. Todavia, além dos planos governamentais, como a expansão e o funcionamento dos serviços em rede, a criação dos Juizados de Violência Doméstica e Familiar, a participação da sociedade civil é um elemento essencial na redução da prática da violência, como será visto em seguida.

4.2 O papel da sociedade civil na implementação da Lei Maria da Penha

Em várias oportunidades, a Lei Maria da Penha se reporta à participação da sociedade civil no enfrentamento da violência doméstica e familiar contra a mulher. O parágrafo 2º do artigo 3º e o inciso VI do artigo 8º são exemplos disso.[14]

A Lei estabelece, ainda, no artigo 37[15], que a defesa dos direitos transindividuais pode ser exercida por associações que atuem na área. Assim as organizações da sociedade civil, muitas vezes coordenadas por mulheres, podem demandar o Poder Judiciário para defender e pleitear políticas públicas de prevenção e assistência previstas nesta Lei (CORTÊS, 2007, p. 49).

Sobre o tema, Cohen e Arato (2000, p. 8) explicam que a sociedade civil é uma esfera de interação social entre a economia e o Estado, composta antes de tudo pela esfera íntima, a esfera das associações, os movimentos sociais e as formas de comunicação pública.

Em seu uso mais tradicional, sociedade civil é parte de um binômio e faz contraponto com o Estado, isto é, corresponde à população de cidadãos, ou esfera privada, e abrange suas variadas formas de organização e expressão com ou sem fins lucrativos, podendo ser

[14] Art. 3º Serão asseguradas às mulheres as condições para o exercício efetivo dos direitos à vida, à segurança, à saúde, à alimentação, à educação, à cultura, à moradia, ao acesso à justiça, ao esporte, ao lazer, ao trabalho, à cidadania, à liberdade, à dignidade, ao respeito e à convivência familiar e comunitária.
[...]
§ 2º Cabe à família, à sociedade e ao poder público criar as condições necessárias para o efetivo exercício dos direitos enunciados no caput.
Art. 8º A política pública que visa coibir a violência doméstica e familiar contra a mulher far-se-á por meio de um conjunto articulado de ações da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e de ações não-governamentais, tendo por diretrizes:
[...]
VI - a celebração de convênios, protocolos, ajustes, termos ou outros instrumentos de promoção de parceria entre órgãos governamentais ou entre estes e entidades não-governamentais, tendo por objetivo a implementação de programas de erradicação da violência doméstica e familiar contra a mulher;

[15] Art. 37. A defesa dos interesses e direitos transindividuais previstos nesta Lei poderá ser exercida, concorrentemente, pelo Ministério Público e por associação de atuação na área, regularmente constituída há pelo menos um ano, nos termos da legislação civil.

legalmente constituídas ou espontâneas e informais. A expressão sociedade civil organizada, refere-se ao fenômeno de participação crescente dos cidadãos em assuntos antes exclusivos à esfera pública, na defesa da justiça social e na promoção de causas de interesse geral. Disseminou-se o uso de organizações da sociedade civil para referir-se aos atores coletivos que expressam causas e interesses difusos da população, vinculados ao exercício da cidadania. Numa acepção mais contemporânea, sociedade civil organizada e organizações da sociedade civil confundem-se para designar o multifacetado universo das organizações constituídas por cidadãos que atuam diante da carência de produtos e serviços que o Estado não atende de modo satisfatório, sendo, portanto, uma dimensão política da sociedade, e, nessa condição, agente da reforma nas sociedades democráticas (OLIVEIRA, HADDAD, 2001, p. 62).

Um exemplo disso são os grupos que atuam cotidianamente a favor dos direitos a melhores condições de vida, pela anistia, pela igualdade de direitos entre homens e mulheres. A formação de entidades voltadas a abrigar mulheres vítimas de violência doméstica não tardou a se formar. Por todo o Brasil grupos de ativistas, voluntárias, procuravam enfrentar todos os tipos de violência e violações dos direitos humanos de mulheres (BLAY, 2003).

Atualmente, o movimento de mulheres, aliado a outros grupos da sociedade civil, já bastante institucionalizados na forma de organizações não-governamentais, à vista da prestação de atendimento deficitária do Estado, tem atuado para a efetivação da Lei Maria da Penha (GONÇALVES, 2013, p. 120).

O movimento de mulheres e feministas tem efetivado ações no sentido de acompanhamento da atuação governamental. A Articulação de Mulheres Brasileiras[16] (AMB) é uma iniciativa que tem promovido desde 2006 videoconferências para discutir a lei e apresentar balanço de sua implementação. Em 2009 e 2010, a AMB realizou duas edições da Comitiva em defesa da Lei Maria da Penha para incidir politicamente perante os poderes públicos e chamar atenção da sociedade em geral. Como produto da Comitiva, deflagrou a campanha "Mexeu com a Lei Maria da Penha, mexeu com todas as mulheres: a Lei precisa de recursos e não de mudanças" (CALAZANS, CORTES, 2011, p. 61).

A AMB é uma organização política feminista, antirracista, não partidária, instituída em 1994 para coordenar as ações dos movimentos de mulheres brasileiras com vistas à sua consolidação como sujeito político no processo da IV Conferência Mundial sobre a Mulher – Igualdade, Desenvolvimento e Paz (ONU, Beijing, 1995).

Além disso, a AMB combate todas as formas de violência e luta pelo fim da violência contra as mulheres, seja em espaços institucionais ou nas relações interpessoais, promovendo

[16] Articulação de Mulheres Brasileiras. Disponível em: <http://articulacaodemulheres.org.br/>. Acesso em: 10 out. 2017.

a auto-organização das mulheres e de seus movimentos como sujeitos políticos da luta contra a dominação, opressão e exploração das mulheres, e da luta por transformação em uma sociedade que garanta e promova um ambiente de liberdade para as mulheres, para que possam ter uma vida com direito à participação política plena, direito à autonomia e vida sem violência.

Outra instância autônoma da sociedade civil é o Observatório para Implementação da Lei Maria da Penha, criado em 2007, que funciona por meio de um Consórcio formado por núcleos de pesquisa e organizações não-governamentais de todo o país, e tem por objetivo primordial identificar avanços e dificuldades para a efetiva e plena aplicabilidade da Lei, produzindo e divulgando informações que subsidiem políticas públicas e ações políticas de enfrentamento à violência contra as mulheres.

No mesmo sentido é a atuação da THEMIS[17], que é uma organização da sociedade civil com sede em Porto Alegre (RS), criada em 1993 por um grupo de advogadas e cientistas sociais feministas com o objetivo de enfrentar a discriminação contra mulheres no sistema de justiça, concentrando sua atuação na promoção de uma rede de apoio e enfrentamento formada por diversos segmentos para compartilhar, elucidar e defender os direitos fundamentais das mulheres. Sua missão é ampliar as condições de acesso à justiça.

O trabalho da referida organização está estruturado a partir do fortalecimento do conhecimento das mulheres sobre seus direitos e o sistema de justiça, criando, para isso, o Programa de Formação de Promotoras Legais Populares, que capacita lideranças comunitárias femininas em Direitos Humanos, Direitos das Mulheres, bem como explica o funcionamento básico de organização dos sistemas Justiça e do Estado; do diálogo com operadores do Direito, sobre os mecanismos institucionais que preservam e reproduzem a discriminação contra mulheres, realizando seminários, cursos, e publicações, trazendo a teoria feminista do Direito para o debate jurídico local, e propondo novas abordagens para o uso do Direito; e da proteção jurídica, por meio advocacia em casos estratégicos para proteger e alavancar direitos das mulheres em esfera nacional ou internacional.

O Coletivo Feminino Plural[18], também sediado em Porto Alegre (RS) é uma organização feminista não governamental fundada em 1996 por um grupo de mulheres identificadas com a luta pelos direitos humanos e cidadania de mulheres. Ele atua no movimento de mulheres por meio de articulações locais, regionais, nacionais e internacionais,

[17] THEMIS – Gênero, Justiça e Direitos Humanos. Disponível em: <http://themis.org.br/somos/historia/>. Acesso em: 10 out. 2017.

[18] Coletivo Feminino Plural. Disponível em: <http://femininoplural.org.br/site/quem-somos>. Acesso em: 10 out. 2017.

integrando redes e campanhas, propugnando por políticas públicas, o cumprimento dos instrumentos nacionais e internacionais de direitos humanos das mulheres e o fim de todas as formas de violências e discriminações.

O grupo trabalha pelo empoderamento feminino, entendido como a possibilidade de dominar linguagens, símbolos, ferramentas, que permitam o exercício do poder e decisão e livre circulação nos mundos público e privado. Participa de espaços de poder e decisão e atua no controle social das políticas públicas. Integra grupos de relatoria e monitoramento das Convenções e Tratados Internacionais.

A CLADEM[19], por sua vez, é uma organização sem fins lucrativos que incide na defesa e promove a exigibilidade dos direitos humanos das mulheres na região com uma visão feminista e crítica do direito, mediante o litígio internacional, o monitoramento aos Estados, e o fortalecimento da capacidade de suas integrantes para a análise e argumentação jurídico-política, a concertação de agendas e o desenho de estratégias e cursos de ações para a ação política local e regional.

Além disso, a organização possui um Comitê de Gestão, que é um órgão de apoio e consulta da Coordenadora Regional, que avalia e supervisiona o desenvolvimento dos planos nacionais. Este órgão foi criado na Assembleia Regional do ano de 1992 em São Paulo, Brasil.

Não obstante, a CLADEM desenvolve atividades para fortalecer a implementação da Lei Maria da Penha, e acompanhar a aplicação e o respeito pelos tratados internacionais de direitos humanos.

Sobre a importância dessas organizações, Gregori (2016, p. 117) refere que

> Não haveria como falar de qualquer conquista para a melhoria da vida das mulheres e de combate às inúmeras violências que lhes acometem, sem considerar a sociedade civil representada pelo movimento feminista. Como fruto das demandas construídas nesse processo, promovendo a intersecção entre gênero e direitos humanos, as políticas públicas configuram-se como um mecanismo de análise de suma importância; haja vista que representam um grande avanço na extensa lista de reivindicações feministas ao Estado.

Ressalta-se que um dos maiores desafios das políticas públicas de enfrentamento à violência encontra-se no monitoramento das ações desenvolvidas nos estados e municípios brasileiros, cujo acompanhamento de sua efetividade requer um processo eficaz de comunicação contínua entre os entes governamentais e a sociedade civil (BRASIL, 2015, p. 8-9).

[19] CLADEM. Disponível em: <https://www.cladem.org/pt/sobre-nosotras/sobre-o-cladem>. Acesso em: 10 out. 2017.

A participação e contribuição de todos os atores da sociedade civil, particularmente grupos de mulheres, redes e outras organizações não governamentais, bem como entidades comunitárias, com integral respeito à sua autonomia, em cooperação com os governos, são importantes para efetivar a implementação da Lei Maria da Penha e das políticas públicas. Ciente disso, a sociedade civil, em especial o movimento de mulheres e feminista, pode pensar em formas e instrumentos que fortaleçam o controle social e a aplicação da Lei.

Por fim, percebe-se que a luta da sociedade civil pelo fim da violência contra a mulher ainda é longa, ampla e mais complexa do que os dados podem expressar. Os movimentos de mulheres são um o conjunto de forças democráticas que lutam pelo cumprimento das expectativas de transformação social que o Estado, por si só, não consegue suprir.

5 CONCLUSÃO

O presente trabalho de conclusão de curso teve como escopo analisar a efetividade da Lei Maria da Penha e a importância da sociedade civil no combate à violência doméstica e familiar contra a mulher. Primeiramente, foi demonstrado que a violência contra a mulher é um fenômeno antigo, que decorre de construções sociais instituídas e justificadas no sistema patriarcal, sustentada em distinções de gênero sem fundamento plausível, porque marcada pela defasagem do ideal igualitário legitimado nas sociedades democráticas contemporâneas, concluindo-se que o enfrentamento da violência contra a mulher, por meio da criação de políticas públicas, é uma expectativa de Direitos da sociedade contemporânea, a qual, além de legítima, é uma incumbência do Estado.

Após, contextualizou-se a introdução da Lei Maria da Penha no ordenamento jurídico brasileiro, a qual, embora tenha introduzido o conceito de violência doméstica e familiar como qualquer ação ou omissão baseada no gênero que lhe cause morte, lesão, sofrimento físico, sexual ou psicológico e dano moral ou patrimonial, tem sua efetividade questionada pelos índices de violência apresentados.

No que se refere aos mecanismos de proteção internacional, concluiu-se que eventual violação aos dispositivos dos instrumentos internacionais pode ser denunciada aos órgãos de jurisdição internacional, que buscaram efetivar o cumprimento das obrigações internacionalmente assumidas pelo Estado brasileiro, o que poderá importar em responsabilização nacional e internacional, conforme se verificou da análise da jurisprudência da Corte, na qual se evidenciou a sua preocupação com a concretização dos direitos humanos.

Na sequência, verificou-se a importância da existência de pesquisas realizadas pelas entidades governamentais e pela iniciativa não-governamental, que apurem os níveis de violência contra a mulher no decorrer dos anos da vigência da Lei, restando demonstrada uma melhora nos índices de violência doméstica e familiar contra a mulher, nos anos em que a Lei passou a vigorar, além de um evidente aumento na visibilidade do problema pela sociedade. Como consequência disso, o aumento dos números oficiais relativos aos crimes de violência doméstica mostra a disposição das vítimas para os denunciarem e auferirem direitos do sistema de proteção previsto na Lei.

Por derradeiro, conclui-se que a participação na divulgação de informação, realização de pesquisas acerca da violência, campanhas de combate à violência contra a mulher e a contribuição no esclarecimento de direitos e no apoio familiar e psicológico às mulheres vítimas de violência doméstica, por parte de todos os atores da sociedade civil, particularmente grupos de feministas, redes de atendimento à mulher e outras organizações

não governamentais, são essenciais para a efetividade da implementação da Lei Maria da Penha, pois trata-se, em suma, de um conjunto de forças democráticas que lutam pelo cumprimento das expectativas de transformação social que o Estado, por si só, não consegue suprir.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Suely Souza de (Coord.). *Violência de gênero e políticas públicas*. Rio de Janeiro: UFRJ, 2007.

BARSTED, LEILA DE ANDRADE LINHARES. Em busca do tempo perdido Mulher e políticas públicas no Brasil 1983-1993. *Estudos feministas*, p. 38-54, 1994. Disponível em: <http://www.jstor.org/stable/24327160>. Acesso em: 10 jun. 2017.

BIANCHINI, Alice. *Lei Maria da Penha, Lei n. 11.340/2006***:** aspectos assistenciais, protetivos e criminais da violência de gênero. 3 ed. São Paulo: Saraiva, 2016.

BLAY, Eva Alterman. Violência contra a mulher e políticas públicas. *Estudos avançados*, v. 17, n. 49, p. 87-98, 2003. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S010340142003000300006&script=sci_arttext>. Acesso em: 7 out. 2017.

BRASIL. Datasenado. Violência doméstica e familiar contra a mulher. Senado Federal: Brasília, 2013. Disponível em: <http://www.senado.gov.br/senado/datasenado/pdf/datasenado/DataSenado-PesquisaViolencia_Domestica_e_familiar_contra_a_mulher-08-2015.pdf>. Acesso em: 5 out. 2017.

_____. Ipea (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada). Avaliando a efetividade da Lei Maria da Penha. 2015. Disponivel em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_2048_sumex.pdf> Acesso em: 7 out 2017.

_____. Relatório Lilás. Políticas Públicas de Gênero: Avanços e Desafios. Mesa Diretora da Assembleia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul, 2014. Disponível em: < http://www.compromissoeatitude.org.br/wp-content/uploads/2015/06/Relatorio_Lilas-2014.pdf>. Acesso em: 4 out. 2017.

_____. Secretaria de Políticas para as Mulheres. Pacto Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres. Brasília, 2010. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/institucional/omv/entenda-a-violencia/pdfs/pacto-nacional-pelo-enfrentamento-a-violencia-contra-as-mulheres>. Acesso em: 10 abr. 2017.

_____. Senado Federal. A institucionalização das políticas públicas de enfrentamento à violência contra as mulheres no Brasil. Brasília: março, 2015. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/institucional/omv/entenda-a-violencia/pdfs/a-institucionalizacao-das-politicas-publicas-de-enfrentamento-a-violencia-contra-as-mulheres-no-brasil>. Acesso em: 5 out. 2017.

BRAZÃO, Analba; OLIVEIRA, Guacira César (orgs.) *Violência contra as mulheres*: uma história contada em décadas de luta. Brasília: CFEMEA, 2010. Disponível em: <http://www.-bibliotecadigital.abong.org.br/bitstream/handle/11465/272/CFEMEA_violencia_contra_mulheres.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 5 out. 2017.

CALAZANS, M.; CORTES, I. *O processo de criação, aprovação e implementação da Lei Maria da Penha*. In: CAMPOS, C. H. (Org.). Lei Maria da Penha comentada em uma perspectiva jurídico-feminista. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011. <http://www.compromissoeatitude.org.br/wp-content/uploads/2014/02/1_3_criacao-e-aprovacao.pdf> Acesso em: 05 de out. 2017.

COHEN, Jean L.; ARATO, Andrew. *Sociedad civil y teoría política*. México: Fondo de Cultura Económica, 2000. Disponível em: <https://jjsantibanez.files.wordpress.com/2009/09/arato-y-cohen-2000-sociedad-civil-y-teoria-politica.pdf> Acesso em: 6 out. 2017.

CORTÊS, Iáris Ramalho; MATOS, Myllena Calasans. *Lei Maria da Penha*: do papel para a vida. Comentários à Lei 11.340/2006 e sua inclusão no ciclo orçamentário. 2ed. Brasília: CFEMEA – Centro Feminista de Estudos e Assessoria, 2007. Disponível em: <https://br.boell.org/sites/default/files/leimariadapenhadopapelparaavida_2edicao.pdf>. Acesso em: 5 out. 2017.

DEBERT, Guita Grin; GREGORI, Maria Filomena. Violência e gênero: novas propostas, velhos dilemas. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 23, n. 66, p. 165-185, 2008. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rbcsoc/v23n66/11>. Acesso em: 7 out. 2017.

DIAS, Maria Berenice. *A Lei Maria da Penha na justiça*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007. Disponível em: <http://www.mariaberenice.com.br/manager/arq/(cod2_799)17__a_lei_maria_da_penha_na_justica.pdf>. Acesso em: 6 abr 2017.

_____. *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: Revista dos Tribunais, 2010.
FERNANDES, Valéria Diez Scarance**.** *Lei Maria da Penha***:** o processo penal no caminho da efetividade. São Paulo: Atlas, 2015.

FUNDAÇÃO PERSEU ABRAMO/SESC. *Módulo de Violência da Pesquisa Mulheres Brasileiras nos Espaços Público e Privado*, São Paulo, 2010. Disponível em: <http://compromissoeatitude.org.br/wp-content/uploads/2012/08/FPA-modulo-violencia-domestica-pesq-2010.pdf> Acesso em: 5 out. 2017.
GIACOMOLLI, Nereu José. *O devido processo penal: abordagem conforme a Constituição Federal e o Pacto de São José da Costa Rica*. – 3. ed. rev., atual. e ampl. – São Paulo: Atlas, 2016.

GONÇALVES, Tamara Amoroso. *Direitos humanos das mulheres e a comissão interamericana de direitos humanos*. São Paulo: Saraiva, 2013.

GREGORI, Juciane de et al. *Lei Maria da Penha e garantia de direitos humanos*: Uma análise a partir de João Pessoa–Paraíba. João Pessoa: 2016. Disponível em: <http://www.cchla.ufpb.br/ppgdh/wp-content/uploads/2017/02/Lei-Maria-da-Penha-e-Garantia-de-Direitos-Humanos.pdf>. Acesso em: 16 set. 2017.

_____. *Reflexões sobre gênero e direitos humanos a partir do Plano Nacional de Políticas Para as Mulheres*. Bauru: RIDH, 2016. Disponível em: <http://www2.faac.unesp.br/ridh/index.php/ridh/article/download/392/181> Acesso em: 05 out. 2017.

GUERRA, Sidney. *O sistema interamericano de proteção dos direitos humanos e o controle de convencionalidade.* São Paulo: Atlas, 2013.

_____. *Direitos humanos***:** na ordem jurídica internacional e reflexos na ordem constitucional brasileira. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2014.

HANASHIRO, Olaya Sílvia Machado Portella. *O Sistema Interamericao de Proteção aos Direitos Humanos*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo: Fapesp, 2001.

IZUMINO, Wânia Pasinato. Violência contra a mulher no Brasil: acesso à Justiça e construção da cidadania de gênero. In: *VIII Congresso Luso-Afro-Brasileiro de Ciências Sociais:, Centro de Estudos Sociais-Universidade de Coimbra*. 2004.

JAYME, Fernando G. *Direitos humanos e sua efetivação pela corte interamericana de direitos humanos*. Belo Horizonte: Del Rey, 2005.

JESUS, Damásio E. de. *Violência contra a mulher.* 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

_____. *Violência contra a mulher:* aspectos criminais da Lei n. 11.340/2006. 2. São Paulo Saraiva, 2014.

LIMA, Paulo Marco Ferreira. *Violência contra a mulher***:** o homicídio privilegiado e a violência doméstica. São Paulo: Atlas, 2013.

MAZZUOLI, Valério de Oliveira. *Direitos Humanos, Constituição e os Tratados Internacionais.* São Paulo: Juarez de Oliveira, 2002.

NOVELLINO, Maria Salet Ferreira. *Os estudos sobre feminização da pobreza e políticas públicas para mulheres.* Anais, p. 1-12, 2016. Disponível em: <http://www.abep.org.br/~abeporgb/publicacoes/index.php/anais/article/download/1304/1268>. Acesso em: 10 jun. 2017.

OLIVEIRA, Anna Cynthia; HADDAD, Sérgio. As organizações da sociedade civil e as ONGs de educação. *Cadernos de Pesquisa*, v. 112, p. 61-87, 2001. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/%0D/cp/n112/16101.pdf>. Acesso em: 6 out. 2017.

ONU. Nações Unidas no Brasil. O que são os direitos humanos? 2017. Disponível em: < https://nacoesunidas.org/direitoshumanos/>. Acesso em: 21 jun. 2017.

PASINATO, Wânia. Lei Maria da Penha. Novas abordagens sobre velhas propostas. Onde avançamos?. *Civitas-Revista de Ciências Sociais*, v. 10, n. 2, 2010. Disponível em:<http://www.redalyc.org/html/742/74221650004/> Acesso em: 5 de out. 2017.

PINAFI, Tânia. *Violência contra a mulher:* políticas públicas e medidas protetivas na contemporaneidade. São Paulo: Fapesp, 2012. Disponível em: <http://www.historica.arquivoestado.sp.gov.br/materias/anteriores/edicao21/materia03/>. Acesso em: 6 abr. 17.

PIOVESAN, Flávia et al. Ações afirmativas da perspectiva dos direitos humanos. *Cadernos de pesquisa*, v. 35, n. 124, p. 43-55, 2005. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/%0D/cp/v35n124/a0435124.pdf>. Acesso em: 16 ago. 2017.

_____. A Constituição brasileira de 1988 e os tratados internacionais de proteção dos direitos humanos. *Revista Jurídica da Faculdade de Direito/Faculdade Dom Bosco*, v. 2, n. 1, p. 20-33, 2008. Disponível em: <http://www.vestibulardombosco.com.br/faculdade/revista_direito/3edicao/Artigo%203.pdf>. Acesso em: 7 jun 2017.

_____. A proteção internacional dos Direitos Humanos das mulheres. Rio de Janeiro: EMERJ, 2012. Disponível em: <http://www.emerj.tjrj.jus.br/revistaemerj_online/edicoes/revista57/revista57_70.pdf>. Acesso em: 16 ago 2017.

RAMOS, André de Carvalho. *Curso de direitos humanos.* São Paulo : Saraiva, 4. ed., 2017.

SANTIAGO, Rosilene Almeida. A violência contra a mulher: antecedentes históricos. *Seminário Estudantil de Produção Acadêmica,* v. 11, n. 1, 2007. Disponível em: <http://www.revistas.unifacs.br/index.php/sepa/article/view/313/261>. Acesso: em 5 abr. 2017.

SANTOS, Cecília MacDowell. Da delegacia da mulher à Lei Maria da Penha: absorção/tradução de demandas feministas pelo Estado. *Revista crítica de ciências sociais*, n. 89, p. 153-170, 2010. Disponível em: <http://rccs.revues.org/3759>. Acesso em: 19 abr. 2017.

SCHRAIBER, Lilia B.; D'OLIVEIRA, A. F. P. L. *Violência contra mulheres*: interfaces com a saúde, v. 3, n. 5, p. 11-27, 1999. Disponível em: <http://saude.sp.gov.br/resources/ses/agenda/i-encontro-tematico-de-humanizacao/violencia_contra_mulheres_-_interfaces_com_a_saude.pdf>. Acesso em: 3 ago 2017.

SCHRAIBER, Lilia Blima et al. *Violência dói e não é direito.* São Paulo: Unesp, 2005.

SOTELO, Roxana Vasquez. *Os direitos das mulheres em tom feminista:* experiências do CLADEM. Porto Alegre: Calábria, 2011.

STECANELA, Nilda; FERREIRA, Pedro Moura. *Mulheres e direitos humanos: desfazendo imagens, (re)construindo identidades*. Caxias do Sul: São Miguel, 2009.

TEIXEIRA, Elenaldo Celso. *O Papel das Políticas Públicas no Desenvolvimento Local e na Transformação da Realidade*, 2002. Disponível em: http://www.dhnet.org.br/dados/cursos/aatr2/a_pdf/03_aatr_pp_papel.pdf Acesso em: 9 abr. 2017.

VELLASCO, Edson Durães de. *Lei Maria da Penha*: novos institutos penais e processuais penais para o combate à violência contra a mulher. 2012.

WAISELFISZ, Julio Jacobo. *Mapa da Violência 2015*: Homicídio de Mulheres no Brasil. Disponível em: <http://www.mapadaviolencia.org.br/pdf2015/MapaViolencia_2015_mulheres.pdf> Acesso: 5 out. 2017.