

The cover features a photograph of a modern architectural complex. In the foreground, a large, white, abstract sculpture of a seated female figure is prominent. The background shows a multi-story building with a grid-like facade and a large, curved structure with a white dome. The sky is blue with scattered white clouds.

REVISTA BRASILEIRA DE POLÍTICAS PÚBLICAS
BRAZILIAN JOURNAL OF PUBLIC POLICY

Proteção interamericana aos direitos humanos da mulher: diretrizes para a implementação de leis e políticas públicas de gênero, com ênfase para o Brasil

Inter-american protection of women's human rights: guidelines to implementing gender laws and public policies, with focus on brazil

Camila Carvalho Ribeiro

Thiago Oliveira Moreira

Sumário

I. POLÍTICAS PÚBLICAS EM DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL	13
CONTENIDO DEL PRINCIPIO PRECAUTORIO FRENTE AL RIESGO A LA VULNERACIÓN DEL DERECHO A UN AMBIENTE SANO Y SUS CONTRASTES CON LOS PRINCIPIOS DE PREVENCIÓN E IN DUBIO PRO NATURA	15
Edison Ramiro Calahorrano Latorre e Jairo Lucero Pantoja	
THE ROLE OF THE CENTRAL AND REGIONAL GOVERNMENTS OF INDONESIA IN THE INDONESIA-PAPUA NEW GUINEA BORDER DEVELOPMENT POLICY	40
Yosephina Ohoiwutun, M. Zaenul Muttaqin, Vince Tebay, Ilham Ilham e Dorthea Renyaan	
REFLEXÕES SOBRE A ECONOMIA CIRCULAR E A LOGÍSTICA REVERSA DOS RESÍDUOS ELETROELETRÔNICOS: A CONCESSÃO DOS INCENTIVOS FISCAIS PARA COOPERATIVAS DE RECICLAGEM COMO EFICIENTE INSTRUMENTO DE PROMOÇÃO DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL	54
Joana D’Arc Dias Martins, Maria de Fátima Ribeiro e Mireni Oliveira Costa Silva	
II. POLÍTICAS PÚBLICAS EM DIREITO DIGITAL.....	80
O BRASIL EM MEIO À CORRIDA REGULATÓRIA PELA GOVERNANÇA DA ECONOMIA DIGITAL	82
Lucas da Silva Tasquetto, Fábio Costa Morosini e Lucas Cardoso Martini	
INTERNET DAS COISAS (IoT) E OS DIREITOS À PRIVACIDADE E À PROTEÇÃO DE DADOS DO CIDADÃO: UMA NECESSÁRIA APROXIMAÇÃO	116
Têmis Limberger, Gustavo Santanna e Demétrio Beck da Silva Giannakos	
DIREITOS DE PROPRIEDADE INTELECTUAL DOS PAÍSES DE LÍNGUA PORTUGUESA: AUTONOMIA OU DEPENDÊNCIA TECNOLÓGICA?	129
Guilherme Aparecido da Silva Maia e Lídia Maria Ribas	
A RESPONSABILIDADE SOCIAL CORPORATIVA (RSC) NA LIMITAÇÃO DA LIBERDADE DE EXPRESSÃO EM REDES SOCIAIS: A LEGALIDADE DOS ATOS DE CONTROLE DA AUTORREGULAÇÃO EMPRESARIAL.....	147
Michelle Lucas Cardoso Balbino	
III. POLÍTICAS PÚBLICAS EM REGULAÇÃO FINANCEIRA E FISCAL.....	177
DESASTRES SOCIONATURAIS E POLÍTICA FISCAL: UMA ANÁLISE CRÍTICA DO ORÇAMENTO FEDERAL VOLTADO À DEFESA CIVIL NO BRASIL	179
Fernanda Dalla Libera Damacena, Renato Eliseu Costa, Felipe Fonseca e Victor Marchezini	

O PAPEL DAS COMPLEMENTARIDADES LOCAIS NA RECEPÇÃO DE POLÍTICAS REGULATÓRIAS GLOBAIS: EVIDÊNCIAS DA REGULAÇÃO BANCÁRIA BRASILEIRA E MEXICANA.....	203
Mario G. Schapiro	
ANÁLISE DE IMPACTO REGULATÓRIO COMO INSTRUMENTO DE RACIONALIDADE E TRANSPARÊNCIA PARA A CONCESSÃO DE BENEFÍCIOS FISCAIS ESTADUAIS.....	229
Vinícius Klein e Eduardo M. Lima Rodrigues de Castro	
RESPOSTAS FISCAIS DOS GOVERNOS ESTADUAIS PARA O COMBATE AOS EFEITOS ECONÔMICOS DA COVID-19: UM ESTUDO COMPARADO MÉXICO E BRASIL.....	248
Jamille Carla Oliveira Araújo, Fernando Gentil de Souza, Laura Margarita Medina Celis, María Guadalupe Aguirre Guzmán e Umbelina Cravo Teixeira Lagioia	
IV. INTERVENÇÃO DE ATORES NACIONAIS EM POLÍTICAS PÚBLICAS.....	272
REDIMINDO O ATIVISMO JUDICIAL: CONSTITUCIONALISMO DEMOCRÁTICO E A FUNÇÃO CONTRA-ARGUMENTATIVA DAS CORTES CONSTITUCIONAIS.....	274
Matheus Casimiro, Eduarda Peixoto da Cunha França e Flavianne Fernanda Bitencourt Nóbrega	
O PODER JUDICIÁRIO NO INCENTIVO À ADOÇÃO DE CRIANÇAS OU ADOLESCENTES PRETERIDOS E A BUSCA ATIVA COMO POLÍTICA PÚBLICA DE EFETIVAÇÃO DO DIREITO À CONVIVÊNCIA FAMILIAR ..	295
Ana Elisa Silva Fernandes Vieira e Dirceu Pereira Siqueira	
A COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA DA CÂMARA DOS DEPUTADOS E AS CHAMADAS ILUSÕES CONSTITUCIONAIS	324
Daniel Araújo Valença e Diana Melissa Ferreira Alves Diniz	
V. POLÍTICAS PÚBLICAS EM MATÉRIA DE GRUPOS MINORITÁRIOS	340
VIOLENCIA DE GÉNERO Y TRABAJO: DESAFÍOS PARA LA INDEPENDENCIA ECONÓMICA NECESARIA PARA ROMPER EL VÍNCULO CON EL AGRESOR.....	342
Bárbara Sordi Stock, Edita Del Pilar Astete Ramos, Gerardo Antonio Márquez Rondón e Camila Ignacia Espinoza Almonacid	
FEMINIST CONSTITUTIONALISM AS AN INSTRUMENT FOR THE EDUCATIONAL TRANSFORMATION OF SPACES OF INTELLIGIBILITY IN LAW	359
Fábio Rezende Braga, Marcella Oliveira Araujo e Melina Girardi Fachin	
PROTEÇÃO INTERAMERICANA AOS DIREITOS HUMANOS DA MULHER: DIRETRIZES PARA A IMPLEMENTAÇÃO DE LEIS E POLÍTICAS PÚBLICAS DE GÊNERO, COM ÊNFASE PARA O BRASIL	374
Camila Carvalho Ribeiro e Thiago Oliveira Moreira	
ACCESO A LA JUSTICIA, JUSTICIAS Y LAS MUJERES INDÍGENAS EN EL PROCESO CONSTITUYENTE DE CHILE 2019-2023.....	400
Sheila Fernández-Míguez e Juan Jorge Faundes Peñafiel	

VI. OUTROS TEMAS EM POLÍTICAS PÚBLICAS 428

CRISE DA SEGURANÇA ALIMENTAR NO BRASIL: UMA ANÁLISE DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE COMBATE À FOME (2004-2022) 430

Bruno Teixeira Lins, João Vitor da Silva Batista e Fran Espinoza

DETENTION OF A PERSON SUSPECTED OF COMMITTING A CRIMINAL OFFENSE DURING MARTIAL LAW IN UKRAINE 452

Serhii Ablamskyi, Volodymyr Galagan, Iryna Basysta e Zhanna Udovenko

Proteção interamericana aos direitos humanos da mulher: diretrizes para a implementação de leis e políticas públicas de gênero, com ênfase para o Brasil*

Inter-american protection of women's human rights: guidelines to implementing gender laws and public policies, with focus on brazil

Camila Carvalho Ribeiro**

Thiago Oliveira Moreira***

Resumo

Enfocam-se, no presente estudo, as diretrizes do Sistema Interamericano de Direitos Humanos para a implementação de leis e políticas afirmativas de gênero, com ênfase para a atuação perante o Brasil. Além disso, analisa-se o resultado prático desses esforços no país, trazendo à baila uma série de políticas desenvolvidas diante do caso Maria da Penha Maia Fernandes. Para tanto, por meio de estudo doutrinário e de análise estatística, trabalhar-se-á, *a priori*, o conceito de equidade e direito às diferenças, que deflagram a importância de uma “discriminação positiva” para a concretização de políticas públicas mais justas e eficientes, que considerem as peculiaridades de cada indivíduo ou grupo social e suas vulnerabilidades. Superada essa análise conceitual, por meio de pesquisa teórica (bibliográfica e documental), votar-se-á para o Sistema Interamericano de proteção ao gênero feminino, a partir de dois postos-chaves: i) breve contextualização histórica, social e filosófica dos direitos humanos e dos direitos humanos da mulher e ii) recorte histórico-normativo. O propósito é explorar a razão relativa aos fenômenos envolvendo as leis e políticas de gênero implementadas. Ao final, por meio de investigação documental, serão abordadas as principais diretrizes propostas pela CIDH na temática, as quais resultaram na criação uma série de leis e políticas afirmativas no Brasil, observando-se a progressão da realidade brasileira ao longo do tempo, em matéria de políticas de gênero, concluindo-se que, embora as leis e políticas afirmativas sejam crescentes, a violência de gênero no Brasil, ainda, é preocupante.

Palavras-chave: sistema interamericano; comissão interamericana; direito das mulheres; leis e políticas públicas de gênero; Brasil.

Abstract

This academic study aims to delve into the inter-American guidelines in regards to implementing gender laws and public policies, with a focus on Brazil's reality. Furthermore, it intends to analyze the practical results of

* Recebido em 21/05/2022
Aprovado em 25/07/2022

** Mestranda em Direito pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN); pesquisadora no projeto Direito, Estado e Feminismos nos 30 anos da Constituição: estudos sobre interseccionalidade (UFRN); pós-graduada em trabalho e processo do trabalho pela Damásio Educacional; pós-graduada em direito processual pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais; graduada em Direito pela UFRN; advogada.
E-mail: camilacribeiro_@hotmail.com.

*** Professor Adjunto IV da Universidade Federal do Rio Grande do Norte (Graduação e Mestrado). Doutor e Mestre em Direito pela Universidade do País Basco (UPV/EHU). Mestre em Direito pela UFRN. Doutorando em Direito pela Universidade de Coimbra. Chefe do Departamento de Direito Privado da UFRN. Vice-Coordenador do Programa de Pós-Graduação em Direito da UFRN. Membro do Conselho Nacional da Academia Brasileira de Direito Internacional (ABDI). Professor/Pesquisador Visitante da Universidade Lusófona do Porto. Líder do Grupo de Pesquisa Direito Internacional dos Direitos Humanos e as Pessoas em Situação de Vulnerabilidade (CNPq/UFRN). Integrante do Grupo de Pesquisa Observatório de Direito Internacional do Rio Grande do Norte (OBDI/UFRN).
E-mail: thiago.moreira@ufrn.br.

the efforts within the country, showcasing several public policies developed in Brazil since the Maria da Penha Maia Fernandes case. Based upon doctrinal studies and statistical analysis, the research will establish the concepts of equity and the right to be different, conveying the importance of “positive discrimination” to achieve fairer and more efficient public policies that take into account the peculiarities of each person or group and their vulnerabilities. Succeeding this conceptual analysis, the study will use theoretical research (bibliographic and documentary) to analyze the Inter-American System of woman’s rights protection, especially from two perspectives: i) a brief historical, philosophical and social contextualization of human rights and women’s human rights and ii) historical-normative clip. The purpose is to explore the “whys” behind the phenomenons involving the gender laws and public policies developed. Finally, through a documental investigation, this study will address the most relevant guidelines proposed by the Inter-American Court of Human Rights concerning this topic and how they led to creating many laws and affirmative policies in Brazil. Ultimately, it will be depicted a timeline of the gender policies evolution in Brazil’s context, which leads to conclude that, despite the growing number of gender laws and public policies in Brazil, the gender violence in the country is still concerning.

Keywords: inter-american system; inter-american commission; women’s rights; gender laws and public policies; Brazil.

1 Introdução

A proteção aos direitos humanos, nas suas mais diversas vertentes, tornou-se uma preocupação de âmbito global, na medida em que existe o compromisso de ordem internacional quanto à preservação dos direitos mais caros ao indivíduo.

Nessa perspectiva, ao término da Segunda Guerra Mundial e considerando-se a conscientização em relação às atrocidades perpetradas no referido conflito armado, houve a necessidade de reformulação do sistema jurídico como um todo, rompendo com a rigidez do positivismo e de uma teoria pura do direito, para se aproximar dos valores e de um sistema jurídico humanizado, norteados pela preservação da dignidade da pessoa humana, pela igualdade e não discriminação e pelo direito às diferenças.

Embora necessária, essa proteção concedida ao ser humano, de forma geral e abstrata, passou a ser insuficiente. Era preciso conferir a determinados grupos uma proteção específica, especialmente quando deflagradas determinadas vulnerabilidades ou hipervulnerabilidades.

Nesse contexto, diante de construções históricas, culturais, sociais, econômicas, jurídicas e políticas, pautadas no patriarcado e em enraizados estereótipos de gênero, o que fez com que as diferenças entre homens e mulheres significassem dominância do masculino sobre o feminino, deflagrando a discriminação, a opressão e a violência vivenciada pelas mulheres, tornou-se primordial voltar os olhares para elas, com base na universalização dos direitos humanos específicos ao gênero feminino.

Assim, os direitos humanos das mulheres têm sido cada vez mais abordados no cenário internacional, incorporando-se aos tratados internacionais de direitos humanos, com enfoque para alguns conteúdos centrais, tais como: a discriminação contra a mulher; a violência contra esse gênero; os direitos sexuais e reprodutivos femininos e o recorte étnico-racial.

Aliada à criação de um sistema jurídico de proteção universal às mulheres, a partir da incorporação de normas protetivas ao gênero feminino na legislação externa, coube aos mais diversos órgãos internacionais incentivar a elaboração e aplicação de políticas públicas voltadas para esse público e, especialmente, destinadas às mulheres em situação de hipervulnerabilidade, a fim de promover a equidade entre os gêneros e eliminar quaisquer situações de desequilíbrio ainda existentes entre homens e mulheres, respeitando-se, especialmente, o direito às diferenças.

Embora tais políticas afirmativas aconteçam em âmbito interno, pela ação governamental dentro das esferas dos próprios Estados, há uma série de diretrizes e normativas externas, que surgem por intermédio de uma rede de proteção internacional, que atua, de forma cooperativa e sistêmica, no objetivo comum de proteger os direitos humanos das mulheres.

Nesse viés, num recorte geral, analisa-se, neste estudo, a atuação dos Sistema Interamericano, especialmente da Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH), órgão especializado da Organização dos Estados Americanos (OEA), em suas recomendações e políticas de gênero.

Desse modo, questiona-se: quais as diretrizes da CIDH no que tange à obrigação dos Estados Parte em implementar políticas públicas de proteção à mulher, especialmente em relação à prevenção de atos discriminatórios e violentos contra esse gênero, bem como ao acolhimento a mulheres já inseridas na situação de violência? Além disso: quais foram os resultados, até então, dos esforços promovidos pela CIDH, em matéria de políticas públicas de gênero no Brasil?

Para responder aos questionamentos ora apresentados, a pesquisa se debruçou, *a priori*, em uma análise doutrinária, para a, então, compreensão do significado de equidade e do direito às diferenças. Entender o significado desses termos é primordial para a conscientização de que vivemos em uma sociedade plural e que determinadas individualidades precisam ser consideradas, para que não se anule, e, sim, respeite-se essa diversidade.

Tal compreensão repercutirá em leis e políticas públicas mais justas e eficientes e isso se aplica, perfeitamente, às questões de gênero, diante de uma dívida histórica vivenciada pelas mulheres, a qual exige um dever estatal de tutela, especialmente em face daquelas mulheres em situação de hipervulnerabilidade (a exemplo de mulheres pobres e negras), em que o débito social é gigante.

Assim, para deflagrar essas individualidades, utilizou-se de dados estatísticos, demonstrando que, embora se verifique uma maior ocupação de mulheres na esfera pública, isso, ainda, acontece de forma desigual, em que mulheres ainda são exploradas, subordinadas e oprimidas nos ambientes públicos (seja no espaço político, seja no labor etc.), sendo, portanto, necessária a chamada “discriminação positiva”, especialmente quanto à proteção da maternidade e do mercado de trabalho da mulher, sendo ainda mais cogente ao se fazer um recorte econômico e racial, a fim de conferir maior proteção a mulheres hipossuficientes, pardas e pretas.

Superado o entendimento acerca dos conceitos de equidade e do direito às diferenças, passar-se-á a analisar o Sistema Interamericano de proteção ao gênero feminino, a partir dos seguintes pontos: i) breve contextualização histórica, social e filosófica dos direitos humanos e dos direitos humanos da mulher e ii) recorte histórico-normativo. Para tanto, utilizou-se de pesquisa teórica, com base em uma análise bibliográfica e documental, com objetivo meramente exploratório.

O último tópico, por sua vez, versa sobre o Sistema Interamericano de Proteção à Mulher e o desenvolvimento de políticas afirmativas de gênero. Fez-se uma análise das principais diretrizes propostas pela CIDH e das principais políticas afirmativas implementadas pelo Brasil, tendo como marco histórico o caso Maria da Penha Maia Fernandes.

Todavia, utilizou-se o referido caso, apenas, como marco temporal para o desenvolvimento de uma série de medidas estruturais e estratégicas, em face da violência contra mulheres no Brasil. Exploraram-se, também, essas Medidas no estudo em apreço. O objetivo não foi tratar acerca do caso Maria da Penha com profundidade, fazendo-se, apenas, um breve estudo de caso, para, então, trazer à tona a evolução, no Estado brasileiro, acerca das leis e políticas públicas implementadas em nível nacional.

Mais uma vez, realizou-se pesquisa exploratória, especialmente com base em investigação documental, observando-se a progressão da realidade brasileira ao longo do tempo, a respeito da temática do direito das mulheres.

Assim, o estudo possui, em síntese, método de abordagem dedutivo; natureza pura ou básica, a fim de se explorar a razão relativa aos fenômenos envolvendo as leis e políticas de gênero; pesquisa teórica e empírica, com análise bibliográfica, documental e estatística; abordagem qualitativa, objetivos descritivo e exploratório, cujo propósito maior é a avaliação formativa, isto é, averiguar a progressão/aperfeiçoamento das leis e políticas públicas de gênero em relação à realidade brasileira.

2 A equidade e o direito às diferenças

Como assevera Boaventura de Sousa Santos, “falar do direito à diferença nunca é o mesmo que reivindicar direitos iguais para todos”. Trata-se da aplicação do imperativo por ele enunciado: “temos o direito a ser iguais sempre que a diferença nos inferioriza; temos o direito a ser diferentes sempre que a igualdade nos descaracteriza”¹.

Nessa linha de pensamento, Boaventura defende a ideia de uma aplicação generalista das leis, simultânea a uma proteção jurídica direcionada a um grupo tendencialmente excluído, em decorrência de um processo histórico de hierarquização, em que “grupos hegemônicos constroem e impõem linguagens, ideologias e crenças que implicam a rejeição, a marginalização ou o silenciamento de tudo o que lhes oponha”².

Nessa perspectiva, Boaventura compartilha o entendimento de que o processo de inclusão esbarra no universalismo essencialista que deixa de considerar as especificidades dos contextos. Por isso, o referido autor propõe o conceito de universalismo útil, em que “a difusão dos princípios universais da não discriminação se articula com a manutenção de recursos identitários constitutivos de subculturas valorizadas pelos sujeitos envolvidos”³, para que o discurso em defesa dos “direitos iguais” não anule a diversidade existente no âmbito social.

Nesse sentido, Audre Lorde⁴ dispõe que ao oprimido cabe “ensinar ao opressor seus erros”. E complementa: “nós, pessoas negras e do Terceiro Mundo, temos de educar pessoas brancas acerca de nossa humanidade. As mulheres têm de educar os homens. As lésbicas e os homens gays têm de educar o mundo heterossexual”. E isso acontece, pois a tendência é que o opressor se mantenha inerte, de modo a fugir de qualquer responsabilização sob seus atos.

Ademais, para a referida autora, não são as diferenças que possuem um caráter segregador, mas a recusa em reconhecê-las e “em examinar as distorções que resultam do fato de nomeá-las de forma incorreta e aos seus efeitos sobre o comportamento e a expectativa humana”⁵. Conforme Audre Lorde,

a rejeição institucionalizada da diferença é uma necessidade absoluta em uma economia baseada no lucro que precisa de forasteiros como superávit. Como membros dessa economia, todos nós fomos programados para reagir com medo e ódio às diferenças humanas e a lidar com essas diferenças de determinada maneira, dentre três: ignorá-las e, se isso não for possível, imitá-las se acharmos que são dominantes, ou destruí-las se acharmos que são subordinadas. Mas não temos modelos para conviver

¹ SANTOS, Boaventura de Sousa. *Reconhecer para libertar: os caminhos do cosmopolitismo multicultural*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003. Disponível em: <https://wandersoncmagalhaes.files.wordpress.com/2013/12/reconhecerparalibertar.pdf>. Acesso em: 18 nov. 2021. p. 339.

² SANTOS, Boaventura de Sousa. *Reconhecer para libertar: os caminhos do cosmopolitismo multicultural*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003. Disponível em: <https://wandersoncmagalhaes.files.wordpress.com/2013/12/reconhecerparalibertar.pdf>. Acesso em: 18 nov. 2021. p. 339.

³ SANTOS, Boaventura de Sousa. *Reconhecer para libertar: os caminhos do cosmopolitismo multicultural*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003. Disponível em: <https://wandersoncmagalhaes.files.wordpress.com/2013/12/reconhecerparalibertar.pdf>. Acesso em: 18 nov. 2021. p. 339-340.

⁴ LORDE, Audre. Idade, raça, classe e gênero: mulheres, redefinindo a diferença. In: HOLLANDA, Heloisa Buarque de (org.). *Pensamento feminista: conceitos fundamentais*. Rio de Janeiro: Bazar do Tempo, 2019. p. 246-247.

⁵ LORDE, Audre. Idade, raça, classe e gênero: mulheres, redefinindo a diferença. In: HOLLANDA, Heloisa Buarque de (org.). *Pensamento feminista: conceitos fundamentais*. Rio de Janeiro: Bazar do Tempo, 2019. p. 247.

com nossas diferenças como iguais. Em consequência disso, essas diferenças têm sido mal interpretadas e mal utilizadas a serviço da separação e da confusão⁶.

Nas palavras de Maria Berenice Dias, é “imprescindível que a lei em si considere a todos igualmente, ressaltadas as desigualdades que devem ser sopesadas para o prevailecimento da igualdade material em detrimento da obtusa igualdade formal”⁷. Há, portanto, um reconhecimento necessário do direito às diferenças para a efetiva promoção da justiça. Mas, para que essa lei seja assim conduzida, é preciso, primeiramente, reconhecer o opressor que há no nosso próprio íntimo, oriundo do que Audre Lorde chamou de “padrões internalizados de opressão”⁸ e, para além disso, é imperativo desenraizá-los, para, então, quebrar com “o velho modelo dominante/subordinado do relacionamento humano”⁹, pois, conforme Lorde: “nossa sobrevivência futura depende de nossa capacidade em nos relacionar na igualdade”¹⁰, apesar das diferenças.

Robert Alexy, compartilhando o entendimento do historiador e filósofo Adalbert Podlech, aduz que inexistindo um motivo suficiente para a permissão de um tratamento desigual, o tratamento igual torna-se obrigatório. Em contrapartida, “se não houver razão suficiente para a permissibilidade de um tratamento igual, então é obrigatório um tratamento desigual”¹¹.

Considerando-se a temática a que se debruça o presente estudo, vislumbra-se que o direito fundamental à igualdade entre homens e mulheres se encontra estampado em uma série de tratados e convenções internacionais. Conforme elencado no tópico anterior, o Sistema Interamericano de Proteção à Mulher tem como premissa básica o direito à igualdade entre os gêneros. No ordenamento jurídico brasileiro isso não é diferente: o art. 5º, I, da Constituição Federal aduz que “homens e mulheres são iguais em direitos e obrigações”.

Muito embora a redação expressa no texto constitucional, em consonância com os tratados internacionais de que o Brasil é signatário verse acerca de um direito geral de igualdade, é necessário considerar que o art. 3º, IV, do mesmo diploma legal, aponta como objetivo fundamental da República Federativa do Brasil, “promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação”.

Ressalte-se que a não discriminação, em razão da origem, raça, sexo, cor, idade etc., encontra-se, também, prevista nos tratados e convenções internacionais. A exemplo disso, a já citada Convenção Americana sobre Direitos Humanos elenca, em seu art. 1º, que é compromisso dos Estados Partes o respeito aos direitos e liberdades reconhecidos no referido documento, bem como o exercício desses direitos de forma livre e plena a toda pessoa sujeita à sua jurisdição, “sem discriminação alguma por motivo de raça, cor, sexo, idioma, religião, opiniões políticas ou de qualquer outra natureza, origem nacional ou social, posição econômica, nascimento ou qualquer outra condição social”.

Todavia, como aborda Flávia Piovesan, transita-se de uma igualdade geral e abstrata, para uma proteção específica e concreta. A autora defende que reconhecer as identidades e o direito à diferença é o que conduzirá a sociedade a uma plataforma emancipatória e igualitária. Para a autora, “a emergência conceitual do direito à diferença e do reconhecimento de identidades é capaz de refletir a crescente voz do movimento feminista, sobretudo de sua vertente crítica e multiculturalista”¹².

⁶ LORDE, Audre. Idade, raça, classe e gênero: mulheres, redefinindo a diferença. *In*: HOLLANDA, Heloisa Buarque de (org.). *Pensamento feminista: conceitos fundamentais*. Rio de Janeiro: Bazar do Tempo, 2019. p. 247.

⁷ DIAS, Maria Berenice. *Homoafetividade e direitos LGBTI*. 7. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2016. p. 133.

⁸ LORDE, Audre. Idade, raça, classe e gênero: mulheres, redefinindo a diferença. *In*: HOLLANDA, Heloisa Buarque de (org.). *Pensamento feminista: conceitos fundamentais*. Rio de Janeiro: Bazar do Tempo, 2019. p. 254.

⁹ LORDE, Audre. Idade, raça, classe e gênero: mulheres, redefinindo a diferença. *In*: HOLLANDA, Heloisa Buarque de (org.). *Pensamento feminista: conceitos fundamentais*. Rio de Janeiro: Bazar do Tempo, 2019. p. 254.

¹⁰ LORDE, Audre. Idade, raça, classe e gênero: mulheres, redefinindo a diferença. *In*: HOLLANDA, Heloisa Buarque de (org.). *Pensamento feminista: conceitos fundamentais*. Rio de Janeiro: Bazar do Tempo, 2019. p. 254.

¹¹ ALEXY, Robert. *Teoria dos direitos fundamentais*. 2. ed. São Paulo: editora Malheiros, 2015. p. 409-410.

¹² PIOVESAN, Flávia. A proteção internacional dos direitos humanos das mulheres. *Revista EMERJ*, Rio de Janeiro, v. 15, n. 57, p. 70-89, jan./mar. 2012. Disponível em: https://www.emerj.tjrj.jus.br/revistaemerj_online/edicoes/revista57/revista57_70.pdf.

Na mesma linha de pensamento de Robert Alexy, Leonardo Martins assevera que, ao se verificar um tratamento desigual, questiona-se a razão pela qual isso aconteceu, analisando-se a possível existência de uma justificativa constitucional para tanto, uma vez que esse tratamento desigual pode ter como propósito, justamente, a “promoção do bem de todos”, insculpida no citado art. 3º, inciso IV, da CF¹³.

Com isso, deflagra-se um grande problema hermenêutico: o de determinar o alcance específico do efeito vinculante do mencionado dispositivo legal¹⁴. Para Leonardo Martins, o tratamento desigual entre homens e mulheres acontece “por uma desvantagem sofrida por um dos sexos ou também pelo privilégio a ser concedido somente um deles (“reverse discrimination”)”. Diante da realidade vivenciada pelas mulheres, pelas mais variadas discriminações sofridas, há um dever constitucional de atuação estatal em benefício principalmente desse gênero, a fim de reparar uma dívida histórica existente.

Nas palavras de Leonardo Martins:

[...] o combate as desvantagens históricas sofridas pela mulher, tem sido cada vez mais entendido como um dever estatal de tutela que limita positivamente a discricionariedade do legislador, i.e., retira-lhe a competência de seguir exclusivamente seu juízo de indicação e oportunidade, impondo-lhe o dever específico de legislar para coibir agressões ao direito fundamental provenientes de particulares, no caso, discriminações sofridas pela mulher precipuamente nos contextos familiares, econômicos e trabalhistas¹⁵.

Nessa perspectiva, atentando-se à realidade vivida hoje, por exemplo, apesar de as mulheres ocuparem espaços cada vez mais significativos no mercado de trabalho, adquirindo cada vez mais liberdade e autonomia financeira, ainda se evidencia uma maior ocupação de mulheres, especialmente negras, em atividades relacionadas aos cuidados¹⁶ e afazeres domésticos, se comparadas aos homens. O estudo “estatísticas de gênero: indicadores sociais das mulheres no Brasil”, 2ª Edição, divulgado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, em 2021, deflagra que,

no Brasil, em 2019, as mulheres dedicaram aos cuidados de pessoas ou afazeres domésticos quase o dobro de tempo que os homens (21,4 horas contra 11,0 horas). Embora na Região Sudeste as mulheres dedicassem mais horas a estas atividades (22,1 horas), a maior desigualdade se encontrava na Região Nordeste. O recorte por cor ou raça indica que as mulheres pretas ou pardas estavam mais envolvidas com os cuidados de pessoas e os afazeres domésticos, com o registro de 22,0 horas semanais em 2019, ante 20,7 horas para mulheres brancas. Para os homens, contudo, o indicador pouco varia quando se considera a cor ou raça ou região. Entre as mulheres, também há diferenças marcantes por rendimento domiciliar per capita, com uma média maior de horas trabalhadas nas atividades de cuidados e afazeres domésticos entre aquelas que fazem parte dos 20% da população com os menores rendimentos (24,1 horas) em comparação com as que se encontram nos 20% com os maiores rendimentos (18,2 horas). Essa diferença mostra que a renda é um fator que impacta no nível da desigualdade entre as mulheres na execução do trabalho doméstico não remunerado, uma vez que permite acesso diferenciado ao serviço de creches e à contratação de trabalho doméstico remunerado, possibilitando a delegação das atividades de cuidados de pessoas e/ou afazeres domésticos, sobretudo a outras mulheres.¹⁷

Acesso em: 17 mar. 2022. p. 75.

¹³ MARTINS, Leonardo. Direito fundamental à igualdade. In: CANOTILHO, J. J. et al. *Comentários à Constituição do Brasil*. São Paulo: Saraiva, Almedina, 2013. p. 222-229. p. 226.

¹⁴ MARTINS, Leonardo. Direito fundamental à igualdade. In: CANOTILHO, J. J. et al. *Comentários à Constituição do Brasil*. São Paulo: Saraiva, Almedina, 2013. p. 222-229. p. 240.

¹⁵ MARTINS, Leonardo. Direito fundamental à igualdade. In: CANOTILHO, J. J. et al. *Comentários à Constituição do Brasil*. São Paulo: Saraiva, Almedina, 2013. p. 222-229. p. 241.

¹⁶ Quanto as atividades de “cuidado” exercidas, primordialmente, pelas mulheres, importante elucidar que estas não se restringem apenas aos trabalhos não remunerados voltados aos próprios lares. Existe uma série de profissões que trazem esse “dever de cuidado”, tais como: trabalhos domésticos remunerados, a exemplo das empregadas domésticas, babás e cuidadoras de idosos; auxiliar de serviços gerais; cargos direcionados à educação infantil; enfermagem e técnico em enfermagem; fisioterapia e técnico em fisioterapia, nutrição; assistência social; psicologia, etc.

¹⁷ IBGE. *Estatísticas de Gênero: Indicadores Sociais das Mulheres no Brasil*. 2. ed. 2021. Disponível em: https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101784_informativo.pdf. Acesso em: 16 mar. 2022.

O fato de existirem mais mulheres negras ocupando atividades de cuidados evidencia o preconceito estrutural ainda enraizado na sociedade, mostrando que essas mulheres compõem um quadro de hipervulnerabilidade, merecendo, ainda mais atenção, por meio das mais variadas estratégias de inclusão social.

Outro ponto preocupante diz respeito à carga horária, que desponta como fator fundamental o diferencial de inserção ocupacional entre homens e mulheres, determinado pela divisão sexual do trabalho, aponta que as mulheres que necessitam conciliar a atividade remunerada com as tarefas domésticas e de cuidados optam por laborar em locais que possuam carga horária reduzida¹⁸.

Outra preocupação ainda diz respeito às variações salariais entre homens e mulheres. No Brasil, segundo aponta estudo “Estatísticas de gênero: indicadores sociais das mulheres no Brasil”, divulgado, em 2021, pelo IBGE, as mulheres seguem recebendo cerca de $\frac{3}{4}$ (três quartos) do que os homens recebem, ou seja, cerca de 77,7% (setenta e sete vírgula sete), sendo essa desigualdade ainda maior entre as pessoas inseridas nos grupos ocupacionais que auferem maiores rendimentos, como cargos de diretoria e gerência e profissionais das ciências e intelectuais, grupos em que as mulheres receberam, respectivamente, 61,9% (sessenta e um vírgula nove por cento) e 63,6% (sessenta e três vírgula seis por cento) do rendimento dos homens¹⁹.

Ademais, embora se verifique uma maior ocupação das mulheres na esfera pública, para além do trabalho doméstico não remunerado, isso ainda é acompanhado de novas formas de desigualdade, pois o patriarcado tem se modificado de um empreendimento o qual, na medida em que diminui o confinamento das mulheres ao ambiente doméstico, transfere a exploração desse gênero para o ambiente público, em condições de subordinação e opressão, seja no meio laboral e até mesmo nos espaços de poder (a exemplo da política)²⁰.

Enquanto se naturalizarem as desigualdades existentes entre homens e mulheres, “será impossível conceber uma sociedade na qual as diferenças não signifiquem dominância ou subordinação”²¹. Por isso, ainda se torna necessária a aplicação do que a doutrina convencionou chamar de “discriminação positiva”, permitida no direito brasileiro, na ótica do professor Leonardo Martins, em face de dois propósitos: “proteção da maternidade e do mercado de trabalho da mulher”²².

Essa discriminação positiva também deve ser aplicada a situações de hipervulnerabilidade, quando a condição de ser mulher ainda se soma, por exemplo, à exclusão por questão de hipossuficiência financeira ou em decorrência da raça.

Assim, é necessária uma soma de esforços para se construir uma igualdade entre os gêneros, mas ainda tendo como premissa o respeito às diferenças, seja na elaboração e aplicação de leis, seja na formulação de políticas públicas. Inclusive, não se trata de uma iniciativa local (Brasil), mas de caráter global, para que os Estados adotem medidas especiais no intuito de acelerar essa igualdade entre homens e mulheres, enquanto ainda persistirem situações desiguais e discriminatórias em relações ao gênero feminino.

¹⁸ O estudo “Estatísticas de gênero: indicadores sociais das mulheres no Brasil” – 2ª Edição, do IBGE, no indicador “proporção de ocupados em trabalho por tempo parcial, por sexo (CMIG 14)”, revelou que, em 2019, cerca de 1/3 das mulheres estavam ocupadas em tempo parcial — até 30 horas —, quase o dobro do verificado para os homens (15,6%). Na desagregação espacial, observa-se que as Regiões Norte e Nordeste apresentaram as maiores proporções de mulheres ocupadas em trabalho parcial, 39,2% e 37,5%, respectivamente. Na análise por cor ou raça, as mulheres pretas ou pardas eram as que mais exerciam o trabalho parcial, que representava 32,7% do total, enquanto, entre as brancas, o percentual foi de 26,0%. IBGE. *Estatísticas de Gênero: Indicadores Sociais das Mulheres no Brasil*. 2. ed. 2021. Disponível em: https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101784_informativo.pdf. Acesso em: 16 mar. 2022.

¹⁹ IBGE. *Estatísticas de Gênero: Indicadores Sociais das Mulheres no Brasil*. 2. ed. 2021. Disponível em: https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101784_informativo.pdf. Acesso em: 16 mar. 2022.

²⁰ LUCENA, Mariana Barreto Nóbrega de. *Morte violenta de mulheres no Brasil e novas vulnerabilidades: da violência do patriarcado privado à violência do patriarcado público*. Gramado/RS: Aspas Editora, 2020. p. 80-86.

²¹ GERDA, Lerner. *A criação do patriarcado: história da opressão das mulheres pelos homens*. São Paulo: Cultrix, 2019. p. 284-285.

²² MARTINS, Leonardo. Direito fundamental à igualdade. In: CANOTILHO, J. J. et al. *Comentários à Constituição do Brasil*. São Paulo: Saraiva, Almedina, 2013. p. 222-229, p. 241.

3 O sistema interamericano de proteção à mulher

Para compreender o Sistema Interamericano de proteção ao gênero feminino, importa, *a priori*, fazer uma breve contextualização histórica, social e filosófica acerca do processo de consolidação do Direito Internacional dos Direitos Humanos, para, assim, direcionar os estudos aos direitos humanos da mulher, com ênfase para essa atuação regionalizada.

Não obstante, é necessário, também, trazer à baila, as principais normas e diretrizes que compõem o referido Sistema na temática dos direitos humanos da mulher, as quais repercutem o desenvolvimento de políticas afirmativas de gênero, no âmbito dos Estados Partes, a exemplo do Brasil, que serão foco de estudo no tópico subsequente.

3.1 Breve contextualização histórica, social e filosófica

Com o fim da 2ª Guerra Mundial, e diante de tantas violações aos direitos humanos, foi imprescindível conferir ao indivíduo um piso mínimo de proteção, tendo como premissa básica a igualdade formal ou igualdade perante a lei. É nesse contexto que o Direito Internacional dos Direitos Humanos se consolida, com base na reconfiguração dos direitos humanos sob um referencial axiológico, cujo paradigma ético estava na aproximação entre o direito e a moral, de forma que “o maior direito passa a ser, adotando a terminologia de Hanna Arendt, o direito a ter direitos, ou seja, o direito a ser sujeito de direitos”²³.

Nesse sentido, Thomas Buergenthal compartilha da crença de que parte das violações vivenciadas no referido conflito armado poderiam ter sido prevenidas na existência de um efetivo sistema de proteção internacional de direitos humanos²⁴. Com isso, elucida-se que os “direitos humanos” se encontram vinculados ao direito internacional público, uma vez que a sua esfera de proteção vai além das fronteiras dos Estados, alcançando importância global, mormente a necessidade em ampliar a proteção aos direitos mais caros ao indivíduo, especialmente frente às arbitrariedades perpetradas por autoridades estatais²⁵.

Conforme Flávia Piovesan, verifica-se, com isso, duas importantes consequências. A primeira, quanto ao reexame da concepção tradicional de soberania do Estado, a partir da sua relativização: “[...] transita-se de uma concepção ‘hobbesiana’ de soberania, centrada no Estado, para uma concepção ‘kantiana’ de soberania, centrada na cidadania universal”²⁶. A segunda, quanto à ideia de que o indivíduo, enquanto sujeito de direitos, merece vê-los protegidos em âmbito internacional²⁷.

Nessa ótica, com a queda do regime nazista e com a necessária valorização dos direitos humanos e, então, reformulação do ordenamento jurídico em torno dessa nova perspectiva, o que antes sofria influência do positivismo e da ideia de norma-regra, passa a ter como referência o sistema de valores ou normas-princípios, sob a ótica humanista do direito e do consenso universal de proteção do indivíduo²⁸.

²³ PIOVESAN, Flávia. *Direitos humanos e o direito constitucional internacional*. 14. ed. São Paulo: Saraiva, 2013. p. 191.

²⁴ PIOVESAN, Flávia. *Direitos humanos e o direito constitucional internacional*. 14. ed. São Paulo: Saraiva, 2013. p. 191.

²⁵ “A barbárie do totalitarismo significou a ruptura do paradigma dos direitos humanos, por meio da negação do valor da pessoa humana como valor fonte do Direito. Se a Segunda Guerra significou a ruptura com os direitos humanos, o Pós-Guerra deveria significar a sua reconstrução” PIOVESAN, Flávia. A proteção internacional dos direitos humanos das mulheres. *Revista EMERJ*, Rio de Janeiro, v. 15, n. 57, p. 70-89, jan./mar. 2012. Disponível em: https://www.emerj-tjrj.jus.br/revistaemerj_online/edicoes/revista57/revista57_70.pdf. Acesso em: 17 mar. 2022. p. 71.

²⁶ PIOVESAN, Flávia. *Direitos humanos e justiça internacional: um estudo comparativo dos sistemas regionais europeu, interamericano e africano*. Prefácio de Celso Lafer. 9. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019. p. 68.

²⁷ PIOVESAN, Flávia. *Direitos humanos e justiça internacional: um estudo comparativo dos sistemas regionais europeu, interamericano e africano*. Prefácio de Celso Lafer. 9. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019. p. 68.

²⁸ GURGEL, Yara Maria Pereira. *Conteúdo normativo da dignidade da pessoa humana e suas implicações jurídicas na realização dos direitos fundamentais*. 2018. Tese (Pós-Doutorado em Direito e Ciências Jurídicas) – Universidade de Lisboa, Lisboa, 2018. p. 32.

Ora, se o sistema positivista, que teve seu ápice no início do século XX, apresentava como princípio metodológico central a separação do Direito de quaisquer influências externas, ou, nas palavras de Hans Kelsen, de “tudo quanto não se possa, rigorosamente, determinar como direito”²⁹, tornando-o autossuficiente e autocentrado, o pós-positivismo rompeu essa teoria pura do direito, supostamente imune a valores e impossibilitada de perceber a realidade vivida³⁰.

À luz da concepção contemporânea dos direitos humanos, Flávia Piovesan, parafraseando Hannah Arendt, aduz que “os direitos humanos não são um dado, mas um construído, uma invenção humana, em constante processo de construção e reconstrução”³¹. Desse modo, “refletem um construído axiológico, a partir de um espaço simbólico de luta e ação social”³².

O pós-positivismo, advindo com o fim da Segunda Guerra Mundial e com o advento do neoconstitucionalismo, reencontra-se, nas palavras de Piovesan, com a filosofia kantiana e com “as ideias de moralidade, dignidade, Direito cosmopolita e paz perpétua”³³. Na Teoria de Immanuel Kant, o homem é sempre um fim em si mesmo, nunca meio, de modo que esse homem não pode ser rebaixado à condição de objeto.³⁴

A redução do homem à qualidade de objeto foi exatamente o que se vivenciou no conflito armado ora elucidado, deflagrando a urgente necessidade em revisitar e reanalisar os valores e condutas sociais. E é justo nesse cenário que se verifica um esforço global para se reconstruírem os direitos humanos.

Destarte, considerando-se o sistema interamericano, objeto do presente estudo, desponta, como instrumento de maior relevância na temática de Direitos Humanos, a Convenção Americana de Direitos Humanos (ou Pacto San José da Costa Rica), de 1969, a qual versa sobre prestações positivas e negativas obrigatórias aos Estados Partes, primando pela não violação dos direitos³⁵ nela contidos, bem como pela adoção de medidas necessárias ao pleno exercício desses direitos, oferecendo um aparato de controle e ação integrado pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos (a qual promove a observância e a proteção dos direitos humanos na América) e pela Corte Interamericana de Direitos Humanos (órgão jurisdicional, de competência consultiva e contenciosa)³⁶.

Conforme aponta Piovesan³⁷, a partir de uma análise histórica, depreende-se que as mais graves violações aos direitos humanos se “justificaram” na dicotomia do “eu *versus* o outro”, “em que a diversidade era captada como elemento para aniquilar direitos”, como se esse outro fosse inferior em sua dignidade, um ser descartável e supérfluo, negando-se o reconhecimento da pluralidade humana.

²⁹ KELSEN, Hans. *Teoria pura do direito*. 6. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2000. p. 1.

³⁰ BARCELLOS, Ana Paula. Anotação preliminar sobre conteúdo e as funções dos princípios. In: CANOTILHO, J. J. Gomes *et. al.* *Comentários à Constituição do Brasil*. São Paulo: Saraiva, Almedina, 2013. p. 97-102. p. 97.

³¹ PIOVESAN, Flávia. *Direitos humanos e justiça internacional: um estudo comparativo dos sistemas regionais europeu, interamericano e africano*. Prefácio de Celso Lafer. 9. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019. p.63.

³² PIOVESAN, Flávia. *Direitos humanos e justiça internacional: um estudo comparativo dos sistemas regionais europeu, interamericano e africano*. Prefácio de Celso Lafer. 9. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019. p. 64.

³³ PIOVESAN, Flávia. *Direitos humanos e justiça internacional: um estudo comparativo dos sistemas regionais europeu, interamericano e africano*. Prefácio de Celso Lafer. 9. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019. p. 65.

³⁴ “O imperativo prático será pois o seguinte: Age ‘de tal maneira que uses a humanidade, tanto na tua pessoa como na pessoa de qualquer outro, sempre e simultaneamente como fim e nunca // simplesmente como meio [...]. Mas o homem não é uma coisa; não é portanto um objecto que possa ser utilizado simplesmente como um meio, mas pelo contrário deve ser considerado sempre em todas as suas ações como fim em si mesmo.” KANT, Immanuel. *Fundamentação da Metafísica dos Costumes*. Lisboa: Edições 70, 2007. p. 69-70.

³⁵ São direitos básicos contidos na referida Convenção, o direito à vida; à integridade; proibição da escravidão e servidão; liberdade em diversos aspectos; garantias judiciais; proteção da honra e dignidade; proteção da família; direito ao nome; à nacionalidade; direitos da criança; direitos políticos; igualdade e não discriminação (inclusive sexual) etc.

³⁶ PIOVESAN, Flávia. *Direitos humanos e o direito constitucional internacional*. 14. ed. São Paulo: Saraiva, 2013. p. 326.

³⁷ PIOVESAN, Flávia. A proteção internacional dos direitos humanos das mulheres. *Revista EMERJ*, Rio de Janeiro, v. 15, n. 57, p. 70-89, jan./mar. 2012. Disponível em: https://www.emerj.tjrj.jus.br/revistaemerj_online/edicoes/revista57/revista57_70.pdf. Acesso em: 17 mar. 2022. p. 72.

Assim, o “temor à diferença”, na compreensão da referida autora, impulsionou a primeira fase da proteção dos direitos humanos, “marcada pela tônica da proteção geral e abstrata, com base na igualdade formal”³⁸. O que se percebeu, todavia, é que essa proteção geral e abstrata, necessária em um momento imediato, era insuficiente em longo prazo, especialmente quando, em face das peculiaridades inerentes a determinados grupos sociais mais vulneráveis e que vivenciam, diariamente, situações de exclusão, marginalização, preconceito e abuso de direitos.

Tornou-se necessário, então, consolidar um sistema de proteção diferenciada, a fim de traçarem-se diretrizes mais eficientes à concretização dos direitos humanos das pessoas ou grupos de pessoas específicas, especialmente em situação de vulnerabilidade, a exemplo das mulheres, que por anos sofrem com os reflexos de uma sociedade construída sobre alicerces machistas e patriarcais. Nas palavras de Piovesan,

torna-se, contudo, insuficiente tratar o indivíduo de forma genérica, geral e abstrata. Faz-se necessária a especificação do sujeito de direito, que passa a ser visto em sua peculiaridade e particularidade. Nesta ótica, determinados sujeitos de direitos, ou determinadas violações de direitos, exigem uma resposta específica e diferenciada. Neste cenário as mulheres, as crianças, as populações afro-descendentes, os migrantes, as pessoas com deficiência, dentre outras categorias vulneráveis, devem ser vistas nas especificidades e peculiaridades de sua condição social. Ao lado do direito à igualdade, surge, também como direito fundamental, o direito à diferença. Importa o respeito à diferença e à diversidade, o que lhes assegura um tratamento especial³⁹.

Ademais, a citada autora elucida três vertentes acerca da concepção de igualdade: i) igualdade formal ou igualdade perante a lei; ii) igualdade material atrelada ao ideal de justiça social e distributiva (denotando-se, nesse ponto, o critério socioeconômico); e iii) igualdade material alicerçada ao ideal de justiça no reconhecimento das identidades (incluindo-se, portanto, aspectos de gênero, raça, etnia, orientação sexual, idade etc.). Além disso, parafraseando Nancy Fraser, Piovesan aduz que “a justiça exige, simultaneamente, redistribuição e reconhecimento de identidades”⁴⁰.

Nesse viés, para Siqueira e Andrecioli⁴¹, conquistar a igualdade real e eficaz entre os gêneros é uma questão de direitos humanos, de justiça, de desenvolvimento social, econômico, político e social. Para além disso, é também requisito, para eliminar a violência de gênero, um problema que transcende estereótipos culturais, tais quais a classe social, o nível acadêmico, a idade, a religião ou etnia⁴².

³⁸ PIOVESAN, Flávia. A proteção internacional dos direitos humanos das mulheres. *Revista EMERJ*, Rio de Janeiro, v. 15, n. 57, p. 70-89, jan./mar. 2012. Disponível em: https://www.emerj.tjrj.jus.br/revistaemerj_online/edicoes/revista57/revista57_70.pdf. Acesso em: 17 mar. 2022. p. 73.

³⁹ PIOVESAN, Flávia. A proteção internacional dos direitos humanos das mulheres. *Revista EMERJ*, Rio de Janeiro, v. 15, n. 57, p. 70-89, jan./mar. 2012. Disponível em: https://www.emerj.tjrj.jus.br/revistaemerj_online/edicoes/revista57/revista57_70.pdf. Acesso em: 17 mar. 2022. p. 73.

⁴⁰ PIOVESAN, Flávia. A proteção internacional dos direitos humanos das mulheres. *Revista EMERJ*, Rio de Janeiro, v. 15, n. 57, p. 70-89, jan./mar. 2012. Disponível em: https://www.emerj.tjrj.jus.br/revistaemerj_online/edicoes/revista57/revista57_70.pdf. Acesso em: 17 mar. 2022. p. 73.

⁴¹ SIQUEIRA, Dirceu Pereira; ANDRECIOLI, Sabrina Medina. Direitos da personalidade das mulheres sob a perspectiva da dignidade da pessoa humana como axioma justificante. *Revista Direitos Humanos e Democracia*, v. 8, n. 15, jan./jun. 2020. Disponível em: <https://revistas.unijui.edu.br/index.php/direitoshumanosedemocracia/article/view/9764>. Acesso em: 25 out. 2021. p. 9.

⁴² “A aceitação, tolerância e perpetração de violência de gênero, além de um sintoma de uma clara ausência de igualdade, é uma questão universal que transcende estereótipos culturais, classes sociais, nível de renda, formação acadêmica, idade, religião ou etnia. Alcançar a igualdade real e eficaz entre mulheres e homens é uma questão de direitos humanos, de justiça e de desenvolvimento social e econômico, político e social. Alcançar essa igualdade também é um requisito essencial para acabar com a violência de gênero, um problema público e uma injustiça social que questiona os princípios democráticos de um Estado” SIQUEIRA, Dirceu Pereira; ANDRECIOLI, Sabrina Medina. Direitos da personalidade das mulheres sob a perspectiva da dignidade da pessoa humana como axioma justificante. *Revista Direitos Humanos e Democracia*, v. 8, n. 15, jan./jun. 2020. Disponível em: <https://revistas.unijui.edu.br/index.php/direitoshumanosedemocracia/article/view/9764>. Acesso em: 25 out. 2021. p. 10.

Assim, conforme Piovesan, observando-se as três últimas décadas, a temática dos direitos humanos das mulheres vem sendo incorporada aos tratados internacionais com enfoque para três eixos centrais: a discriminação contra a mulher; a violência contra esse gênero e os direitos sexuais e reprodutivos femininos⁴³.

Dessa maneira, a OEA, a partir da Comissão Interamericana de Mulheres (CIM), criada ainda em 1928, e de seus órgãos especializados, como a Comissão Interamericana de Direitos Humanos e a Corte Interamericana de Direitos Humanos, não poderia ficar alheia ao compromisso de promover a observância e a defesa dos direitos humanos das mulheres.

A CIM foi o primeiro órgão intergovernamental instituído para assegurar o reconhecimento dos direitos humanos das mulheres. Suas principais funções são: i) apoiar os Estados Membros no cumprimento de seus compromissos assumidos nos níveis internacional e interamericano sobre os direitos humanos da mulher e a igualdade de gênero; ii) apoiar os Estados Membros na promoção da participação e liderança plena e igualitária das mulheres em todas as áreas da vida; iii) promover a participação e liderança das mulheres no planejamento e implementação de políticas e programas públicos; e iv) assessorar a OEA em todos os assuntos relacionados aos direitos da mulher e à igualdade de gênero⁴⁴.

No que tange à Comissão Interamericana de Direitos Humanos, atribuiu-se a responsabilidade de recomendar aos Estados Partes que estes adotem medidas progressivas, em defesa e em respeito aos direitos humanos (o que inclui o gênero feminino), na esfera de suas leis internas e preceitos constitucionais.

Ademais, dentre as suas funções, insculpidas no art. 41, da CIDH, estão: i) estimular a consciência dos direitos humanos nos povos da América; ii) preparar os estudos ou relatórios; iii) solicitar informações em matéria de direitos humanos aos Estados Membros; iv) atender às consultas formuladas pelos Estados Partes; v) atuar com respeito às petições e outras comunicações; e vi) apresentar um relatório anual à Assembleia Geral da Organização dos Estados Americanos.

A Corte Interamericana, por sua vez, constitui órgão jurisdicional, de competência consultiva e contenciosa, atuando, assim, na resolução de controvérsias e na aplicação de sanções aos Estados Partes, em caso de condenação.

3.2 Recorte histórico-normativo

No âmbito da OEA, na Sétima Conferência Internacional Americana, realizada em Montevideo, em 1933, houve a primeira participação de mulheres. Na ocasião, apresentou-se um estudo detalhado, promovido pelas dirigentes da CIM, acerca da condição jurídica da mulher em cada uma das 21 repúblicas americanas participantes, especialmente quanto à desigualdade de direitos, recomendando-se, com isso, a adoção de tratados preliminares em prol da igualdade de direitos entre os gêneros e acerca do direito à nacionalidade da mulher⁴⁵.

Todavia, naquele momento, não houve a aprovação de um Tratado sobre Igualdade de Direitos para as Mulheres. Todavia, a Conferência adotou a Convenção sobre a Nacionalidade da Mulher (1934), que permitia que as mulheres mantivessem sua própria nacionalidade em caso de casamento com um homem de nacionalidade distinta, o que já era um avanço em prol dos direitos femininos⁴⁶.

⁴³ SIQUEIRA, Dirceu Pereira; ANDRECIOLI, Sabrina Medina. Direitos da personalidade das mulheres sob a perspectiva da dignidade da pessoa humana como axioma justificante. *Revista Direitos Humanos e Democracia*, v. 8, n. 15, jan./jun. 2020. Disponível em: <https://revistas.unijui.edu.br/index.php/direitoshumanosedemocracia/article/view/9764>. Acesso em: 25 out. 2021. p. 76.

⁴⁴ OEA. *Misión y mandatos*. Disponível em: <https://www.oas.org/es/CIM/nosotros.asp>. Acesso em: 17 mar. 2022.

⁴⁵ CIM. *Historia em breve de la Comisión Interamericana de Mujeres*. Disponível em: [https://www.oas.org/es/cim/docs/BriefHistory\[SP\].pdf](https://www.oas.org/es/cim/docs/BriefHistory[SP].pdf). Acesso em: 17 mar. 2022. p. 3.

⁴⁶ CIM. *Historia em breve de la Comisión Interamericana de Mujeres*. Disponível em: [https://www.oas.org/es/cim/docs/BriefHistory\[SP\].pdf](https://www.oas.org/es/cim/docs/BriefHistory[SP].pdf). Acesso em: 17 mar. 2022. p. 3.

Apesar das dificuldades enfrentadas na 2ª Guerra Mundial, a CIM seguiu sua luta e, como parte dos esforços internacionais para avançar na causa feminina, as delegadas da Comissão tiveram papel decisivo em 1946, ao assegurar a criação, nas Nações Unidas, da Comissão sobre a Situação da Mulher, em resposta aos esforços da aliança interamericana durante o conflito armado⁴⁷.

Assim, em 2 de maio de 1948, por ocasião da IX Conferência Internacional Americana, na cidade de Bogotá, Colômbia, assinaram-se a Convenção Interamericana sobre a Concessão dos Direitos Políticos da Mulher e a Convenção Interamericana sobre a Concessão dos Direitos Cíveis da Mulher, cujas aspirações estavam em promover a equiparação entre homens e mulheres no gozo e exercício dos seus direitos políticos e civis. Outro fato ocorrido foi a elaboração do próprio Estatuto Orgânico da CIM⁴⁸.

No Brasil, promulgaram-se ambas as convenções pelo Decreto n.º 28.011, de 19 de abril de 1950 e pelo Decreto n.º 31.643, de 23 de outubro de 1952, respectivamente.

O final dos anos 1940 e os anos de 1950 foram marcados pela luta feminista em prol do direito à educação e capacitação das mulheres em todos os níveis, bem como pelos direitos sociais e econômicos. Ficou evidente a necessidade de uma legislação social que garantisse às mulheres uma remuneração justa e condições mais dignas de trabalho. Assim, os programas desenvolvidos pela CIM ofereciam cursos de capacitação, a fim de gerar oportunidade de renda às mulheres urbanas e rurais⁴⁹.

Destarte, na Conferência Especializada Interamericana sobre Direitos Humanos, ocorrida em San José, Costa Rica, em 22 de novembro de 1969, assinou-se a Convenção Americana sobre Direitos Humanos, a qual foi promulgada pelo Brasil com base no Decreto n.º 678, em 6 de novembro de 1992.

A CADH enumera, em seu capítulo I, os deveres dos Estados Partes, dentre eles a não discriminação “por motivo de raça, cor, sexo, idioma, religião, opiniões políticas ou de qualquer outra natureza, origem nacional ou social, posição econômica, nascimento ou qualquer outra condição social” (art. 1º).

Continuamente, em 1976, a CIM aprovou um Plano de Ação, o qual previa a participação plena e igualitária das mulheres na vida socioeconômica dos Estados Membros da OEA⁵⁰.

Os anos de 1980, por sua vez, marcaram uma nova etapa da CIM na luta pela dignidade das mulheres, tendo como enfoque a violência perpetrada contra meninas e mulheres, o que acontece em escala mundial. Assim, em 1990, a CIM redigiu e aprovou a Declaração Sobre a Erradicação da Violência contra a Mulher e em 1991. Durante a Assembleia Geral da OEA, aprovou-se a resolução sobre proteção da mulher contra a violência, a qual servirá de embasamento, em 1992, para o anteprojeto da Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher⁵¹.

Destarte, a Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher, doravante denominada “Convenção Belém do Pará”, foi adotada em 9 de junho de 1994, no Vigésimo Quarto Período Ordinário de Sessões da Assembleia Geral, e promulgada pelo Brasil no dia 1 de agosto de 1996, a partir do Decreto nº 1.973.

⁴⁷ CIM. *Historia em breve de la Comisión Interamericana de Mujeres*. Disponível em: [https://www.oas.org/es/cim/docs/BriefHistory\[SP\].pdf](https://www.oas.org/es/cim/docs/BriefHistory[SP].pdf). Acesso em: 17 mar. 2022. p. 3.

⁴⁸ CIM. *Historia em breve de la Comisión Interamericana de Mujeres*. Disponível em: [https://www.oas.org/es/cim/docs/BriefHistory\[SP\].pdf](https://www.oas.org/es/cim/docs/BriefHistory[SP].pdf). Acesso em: 17 mar. 2022. p. 3.

⁴⁹ CIM. *Historia em breve de la Comisión Interamericana de Mujeres*. Disponível em: [https://www.oas.org/es/cim/docs/BriefHistory\[SP\].pdf](https://www.oas.org/es/cim/docs/BriefHistory[SP].pdf). Acesso em: 17 mar. 2022. p. 3.

⁵⁰ “Conforme al plan, la CIM ejecutó un amplio programa de cooperación técnica en 30 Estados miembros de la OEA, en los que llevó a cabo más de 200 proyectos sobre una gran variedad de temas entre los que se incluyen: la mujer en la fuerza laboral; la capacitación para la mujer rural; la organización de cooperativas y el mercadeo de artesanías; el asesoramiento jurídico para la mujer; el desarrollo de pequeñas empresas; formas alternativas de empleo remunerado; tecnologías agrícolas y ganaderas apropiadas y capacitación de dirigentes sindicales, de comunidades rurales y de organizaciones políticas. Muchos de estos programas estaban dirigidos a la mujer indígena” CIM. *Historia em breve de la Comisión Interamericana de Mujeres*. Disponível em: [https://www.oas.org/es/cim/docs/BriefHistory\[SP\].pdf](https://www.oas.org/es/cim/docs/BriefHistory[SP].pdf). Acesso em: 17 mar. 2022. p. 3.

⁵¹ GUERRERO, Luz Patricia Mejía. *La Comisión Interamericana de Mujeres y la Convención de Belém do Pará. Impacto en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos*. Disponível em: <https://www.corteidh.or.cr/tablas/r30352.pdf>. Acesso em: 21 mar. 2022. p. 194.

A Convenção Belém do Pará, em seu preâmbulo, aduz que a violência contra a mulher constitui violação dos direitos humanos e liberdades fundamentais, bem como limita total ou parcialmente a observância, gozo e exercício de tais direitos e liberdades e aborda, no artigo 4º, letra “e”, de que as mulheres, em sua totalidade, possuem “direito ao reconhecimento, desfrute, exercício e proteção de todos dos direitos humanos e liberdades consagrados em todos os instrumentos regionais e internacionais”, dentre eles o direito a que se respeite a dignidade inerente à sua pessoa.

Cumpra elucidar que a Convenção Belém do Pará consolidou o reconhecimento dos direitos humanos das mulheres. Assim, violar os direitos das mulheres passou a ser uma violação direta aos direitos humanos como um todo. A luta, travada por anos a fio, era transferir a causa feminina das esferas privada, para o âmbito público, para que o Estado assumisse, então, o dever indelegável de prevenir e erradicar a violência contra o gênero feminino, seja no ambiente público, seja no espaço privado⁵².

Para mensurar a importância do referido documento, ressalte-se que, até a referida data (9 de junho de 1994), dos 34 (trinta e quatro) membros da OEA, apenas nove possuíam alguma legislação na temática da violência contra mulheres, o que mudou, drasticamente, com a adoção do citado texto normativo, a partir da criação e revisão de uma série de leis, planos de ação e políticas afirmativas de gênero no âmbito interno dos países membros. Esse processo revisional e de adequação se deu, inclusive, dentro do próprio SIDH, conferindo aos *estándares* de proteção, interpretação conforme a Convenção Belém do Pará⁵³.

Importante ressaltar que a proteção à dignidade humana da mulher somente é possível dentro de um cenário em que se respeite, seja na formação e condução das leis, seja na promoção de políticas públicas, a equidade e o direito fundamental às diferenças.

Ademais, conforme assevera Herrera Flores, muito embora o direito esteja tutelado, nem sempre é possível encontrar os meios adequados para a sua materialização. Então, de que adiantaria ter o direito em âmbito formal, se a grande maioria da população não tem acesso às condições materiais para a concretização desses direitos?⁵⁴

Por isso, para Herrera Flores, os direitos humanos, mais que direitos “propriamente ditos”, são processos decorrentes das lutas e das ações propostas pela sociedade para se ter acesso aos bens essenciais à vida. Assim, jamais devem ser confundidos com os direitos positivados, seja no âmbito dos Estados, seja à nível internacional. Fazer isso seria admitir que o direito cria direito, caindo-se no círculo vicioso do positivismo mais retrógrado⁵⁵.

Acrescenta, ainda, que a grande preocupação não é a de “como um direito se transforma em direito humano”, e sim “como um “direito humano” consegue se transformar em direito, ou seja, como consegue obter a garantia jurídica para a sua implementação e efetividade”⁵⁶. Desse modo, os direitos surgem depois das lutas sociais pelo acesso ao bem, não se excluindo as hipóteses em que essas lutas se apoiam em sistemas de garantias já formalizados, momento em que a luta jurídica se une à luta social⁵⁷.

A teoria de Herrera Flores, todavia, vai além da concepção dos direitos humanos, o que seria o primeiro nível de sua teoria. Mas perpassa também o “por quê” de se travar essas lutas, isto é, o “por quê” de se lutar por direitos (adentrando-se no segundo nível da teoria do citado jurista).

⁵² GUERRERO, Luz Patricia Mejía. *La Comisión Interamericana de Mujeres y la Convención de Belém do Pará. Impacto en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos*. Disponível em: <https://www.corteidh.or.cr/tablas/r30352.pdf>. Acesso em: 21 mar. 2022. p. 195.

⁵³ GUERRERO, Luz Patricia Mejía. *La Comisión Interamericana de Mujeres y la Convención de Belém do Pará. Impacto en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos*. Disponível em: <https://www.corteidh.or.cr/tablas/r30352.pdf>. Acesso em: 21 mar. 2022. p. 198.

⁵⁴ FLORES, Joaquín Herrera. *A reinvenção dos direitos humanos*. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2009. p. 27.

⁵⁵ FLORES, Joaquín Herrera. *A reinvenção dos direitos humanos*. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2009. p. 28.

⁵⁶ FLORES, Joaquín Herrera. *A reinvenção dos direitos humanos*. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2009. p. 28.

⁵⁷ FLORES, Joaquín Herrera. *A reinvenção dos direitos humanos*. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2009. p. 28-29.

E a resposta é simples: o “por quê” é a pura questão da necessidade de se ter os bens para a própria sobrevivência. Esse acesso aos bens é facilitado ou não pela “divisão social”, seja ela sexual, étnica, territorial etc., por deveras injusta e desigual, o que interfere completamente no alcance à educação, à saúde, à moradia, ao meio ambiente, à liberdade de expressão, dentre tantas outras questões.

Indo além nas concepções de Herrera Flores, é imperativo compreender, também, o “para quê” dos direitos (terceiro nível de sua teoria), que, em resumo, seria o objetivo das lutas sociais: o alcance da dignidade. Para o jurista,

[...] os direitos humanos seriam os resultados sempre provisórios das lutas sociais pela dignidade. Entende-se por dignidade não o simples acesso aos bens, mas que tal acesso seja igualitário e não esteja hierarquizado “*a priori*” por processos de divisão do fazer que coloquem alguns, na hora de ter acesso aos bens, em posições privilegiadas, e outros em situação de opressão e subordinação. Mas, cuidado! Falar de dignidade humana não implica fazê-lo a partir de um conceito ideal ou abstrato. A dignidade é um fim material. Trata-se de um objetivo que se concretiza no acesso igualitário e generalizado aos bens que fazem com que a vida seja “digna” de ser vivida⁵⁸.

Assim, tendo por premissa esses três níveis, para Herrera Flores, deve ser desenvolvido um sistema de garantias (econômicas, políticas, sociais e jurídicas) que obriguem as instituições nacionais e internacionais, quanto ao cumprimento, com dignidade, de tudo o que fora conquistado pelas lutas sociais de um povo⁵⁹.

Por todo o exposto, pensar em direitos humanos (e aqui se incluem os direitos humanos das mulheres) não é, apenas, voltar-se à sua proteção por meio das convenções e tratados internacionais. E sim, ter em vista que as leis neles positivadas constituem o resultado da luta social por acesso, com dignidade, aos bens mais caros ao indivíduo, de modo que o sistema de garantias deve voltar-se não apenas ao “direito a ter direitos”, de forma pura e simples, mas sim ter como imperativo irrefutável, a materialização desses direitos na vida de todos os indivíduos, indistintamente, o que pode ser concretizado com base na implementação de políticas públicas.

4 O sistema interamericano de proteção à mulher e o desenvolvimento de políticas afirmativas de gênero

Não obstante os programas implementados pela CIM ao longo das décadas, a Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher, no objetivo de promover a causa feminina, recomenda, aos Estados Partes, a adoção progressiva de medidas específicas que modifiquem padrões sociais e culturais de conduta de homens e mulheres.

Com isso, incentiva a criação e implementação de programas direcionados à educação e treinamento de mulheres, bem como de profissionais que atuam na linha de frente ao combate à violência de gênero, e que fomentem o acolhimento da mulher em todos os níveis, seja em caráter preventivo, para a não ocorrência de eventos discriminatórios e violentos, seja de recuperação, quando já perpetrado o ato violento.

Não à toa, diante da Convenção Belém do Pará, e dos demais tratados internacionais de proteção à mulher, especialmente do âmbito do SIDH, a CIDH, com destaque para a Relatoria Temática dos Direitos da Mulher, tem promovido, entre os Estados Partes, a adoção de políticas as quais promovam a igualdade de gênero e que removam as restrições limitantes ainda existentes, no encargo de efetivar a proteção à mulher em todos os âmbitos, como instrumento da garantia e concretização da igualdade e da não discriminação, dirimindo qualquer situação de violência contra o gênero feminino, seja ela psicológica, sexual, moral, patrimonial, física etc.

⁵⁸ FLORES, Joaquín Herrera. *A reinvenção dos direitos humanos*. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2009. p. 31.

⁵⁹ FLORES, Joaquín Herrera. *A reinvenção dos direitos humanos*. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2009. p. 33.

Nesse ponto, a CIDH ressalta, ainda, a importância em conferir proteção especial às mulheres em situação de hipervulnerabilidade, considerando a soma de outras situações de risco à condição de mulher, tais como raça, etnia, idade, orientação sexual, identidade e expressão de gênero, baixas condições financeiras, dentre outras variáveis que podem acentuar, ainda mais, a discriminação.

Assim, objetivando a proteção, a promoção, o respeito e a preservação dos direitos humanos das mulheres, independentemente da faixa etária, a CIDH formulou uma série de recomendações aos Estados Partes, dentre elas a elaboração e aplicação de políticas públicas com enfoque em direitos humanos.

Para a referida Comissão, uma política pública com enfoque em direitos humanos é o conjunto de decisões e ações que o Estado formula, executa, monitora e avalia, como parte de um processo permanente de inclusão, deliberação e efetiva participação social. Para tanto, a CIDH adota como princípios norteadores, a igualdade, a não discriminação, a universalidade, o acesso à justiça, a responsabilidade, a transparência, bem como uma perspectiva transversal e intersetorial⁶⁰.

Nessa perspectiva, as políticas afirmativas implementadas pelos Estados Partes constituem o resultado concreto do trabalho desempenhado pela Comissão, essenciais para o desenvolvimento de uma política preventiva e transformadora, a fim de desconstruir estereótipos sociais e de gênero, resultantes de uma construção histórica patriarcal, que são a causa maior da discriminação e da violência contra crianças, adolescentes e idosas do gênero feminino.

No presente estudo, dar-se-á enfoque para as políticas públicas implementadas no Estado brasileiro, sob recomendações da CIDH, a partir do caso Maria da Penha Maia Fernandes.

4.1 Políticas afirmativas implementadas no Brasil a partir do caso Maria da Penha Maia Fernandes

O caso Maria da Penha Maia Fernandes funcionou como verdadeiro marco histórico para o desenvolvimento de uma série de medidas estruturais e estratégicas, em face da violência contra mulheres no Brasil.

4.1.1 Breves considerações sobre o caso Maria da Penha Maia Fernandes

Maria da Penha Maia Fernandes, mulher brasileira e cearense, tornou-se símbolo de luta e resistência contra a violência de gênero, especialmente a violência doméstica e familiar, da qual foi vítima, por longos anos, ao sofrer agressões perpetradas pelo colombiano Marco Antonio Heredia Viveros, com quem Maria da Penha se casou, no ano de 1976⁶¹.

Dentre as agressões mais graves, estão a dupla tentativa de feminicídio (em 1983), em que Maria da Penha foi atingida com um tiro nas costas que a deixou paraplégica; cárcere privado por quinze dias; tentativa de eletrocutamento e outros diversos abusos, como manipulações e violências psicológicas. Diante das constantes violações de direitos, iniciou-se a luta de Maria da Penha e familiares por justiça, luta que, por deveras, esbarrava-se na impunidade do agressor⁶².

Apenas no ano de 1998, o caso Maria da Penha tomou repercussão internacional, sendo denunciado à Comissão Interamericana de Direitos Humanos da Organização dos Estados Americanos – CIDH/OEA.

⁶⁰ CIDH. *Impactos de casos: violencia y discriminación contra mujeres, niñas y adolescentes*. CIDH, 14 nov. 2019. Disponível em: <https://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/violencia-discriminacion-mujeres-Anexo2-es.pdf>. Acesso em: 6 nov. 2021.

⁶¹ IMP. *Quem é Maria da Penha*. Instituto Maria da Penha. Disponível em: <https://www.institutomariadapenha.org.br/quem-e-maria-da-penha.html>. Acesso em: 6 nov. 2021.

⁶² IMP. *Quem é Maria da Penha*. Instituto Maria da Penha. Disponível em: <https://www.institutomariadapenha.org.br/quem-e-maria-da-penha.html>. Acesso em: 6 nov. 2021.

Isso porque “a história de Maria da Penha significava mais do que um caso isolado: era um exemplo do que acontecia no Brasil sistematicamente sem que os agressores fossem punidos”⁶³.

4.1.2 As recomendações feitas pela CIDH ao Estado brasileiro frente ao caso Maria da Penha

Mesmo com a intervenção internacional, em face do silêncio por parte de Estado brasileiro a uma série de ofícios emitidos pela CIDH/OEA no caso Maria da Penha, o Brasil foi responsabilizado, no ano de 2001, por negligência, omissão e tolerância em relação à violência doméstica praticada contra as mulheres brasileiras. Com isso, a Comissão Interamericana formulou uma série de recomendações ao país⁶⁴.

As referidas recomendações abarcavam desde medidas relativas ao caso específico, tais como a responsabilização do agressor; a investigação exaustiva, a fim de encontrar as irregularidades e atrasos injustificados que impediram a celeridade do processo; a reparação simbólica da vítima; bem como recomendações de interesse coletivo, essenciais para uma reestruturação do sistema como um todo, dentre elas, desenvolver:

- a) medidas de capacitação e sensibilização dos funcionários judiciais e policiais especializados para que compreendam a importância de não tolerar a violência doméstica.
- b) Simplificar os procedimentos judiciais penais a fim de que possa ser reduzido o tempo processual, sem afetar os direitos e garantias de devido processo.
- c) O estabelecimento de formas alternativas às judiciais, rápidas e efetivas de solução de conflitos intrafamiliares, bem como de sensibilização com respeito à sua gravidade e às consequências penais que gera.
- d) Multiplicar o número de delegacias policiais especiais para a defesa dos direitos da mulher e dotá-las dos recursos especiais necessários à efetiva tramitação e investigação de todas as denúncias de violência doméstica, bem como prestar apoio ao Ministério Público na preparação de seus informes judiciais.
- e) Incluir em seus planos pedagógicos unidades curriculares destinadas à compreensão da importância do respeito à mulher e a seus direitos reconhecidos na Convenção de Belém do Pará, bem como ao manejo dos conflitos intrafamiliares⁶⁵.

Nesse cenário que o Brasil criou, no ano de 2003, a Secretaria de Políticas para as Mulheres, vinculada ao Ministério da Justiça, fortalecendo a implementação de políticas públicas no país, com base no desenvolvimento de conceitos, diretrizes, normas, ações estratégicas de gestão e monitoramento relativos à temática de gênero⁶⁶.

Antes disso, as atuações do Estado eram isoladas e insuficientes, resumindo-se, em duas estratégias: a capacitação de profissionais da rede de atendimento às mulheres em situação de violência e a criação de serviços especializados, especificamente a Casas-Abrigo e as Delegacias Especializadas de Atendimento à Mulher⁶⁷.

4.1.3 Leis e Políticas públicas nacionais de proteção ao direito das mulheres desenvolvidas pelo Estado brasileiro

Com a criação da Secretaria de Políticas para as Mulheres – SPM, houve uma ampliação das estratégias de atuação, a partir de ações integradas, tais como: criação de normas, desenvolvimento de atendimento,

⁶³ IMP. *Quem é Maria da Penha*. Instituto Maria da Penha. Disponível em: <https://www.institutomariadapenha.org.br/quem-e-maria-da-penha.html>. Acesso em: 6 nov. 2021.

⁶⁴ IMP. *Quem é Maria da Penha*. Instituto Maria da Penha. Disponível em: <https://www.institutomariadapenha.org.br/quem-e-maria-da-penha.html>. Acesso em: 6 nov. 2021.

⁶⁵ IMP. *Quem é Maria da Penha*. Instituto Maria da Penha. Disponível em: <https://www.institutomariadapenha.org.br/quem-e-maria-da-penha.html>. Acesso em: 6 nov. 2021.

⁶⁶ BRASIL. *Política Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres*. Brasília: Secretaria de Políticas para as Mulheres, 2011. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/institucional/omv/entenda-a-violencia/pdfs/politica-nacional-de-enfrentamento-a-violencia-contra-as-mulheres>. Acesso em: 6 nov. 2021. p. 7.

⁶⁷ BRASIL. *Política Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres*. Brasília: Secretaria de Políticas para as Mulheres, 2011. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/institucional/omv/entenda-a-violencia/pdfs/politica-nacional-de-enfrentamento-a-violencia-contra-as-mulheres>. Acesso em: 6 nov. 2021.

aprimoramento da legislação, incentivo à constituição de redes de serviços, suporte a projetos educativos e culturais de prevenção à violência de gênero e ampliação do acesso das mulheres à justiça e aos serviços de segurança pública, a exemplo do Centro de Referência de Atendimento às Mulheres, as Defensorias da Mulher, os Serviços de Responsabilização e Educação do Agressor e as Promotorias Especializadas⁶⁸.

Destarte, em 2004, com base na I Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres, realizada pela SPM e pelo Conselho Nacional dos Direitos da Mulher – CNDM, elaborou-se o I Plano Nacional de Políticas para as Mulheres – PNPM, cujo objetivo primordial foi a criação da Política Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres, em conformidade com as normas e instrumentos internacionais de direitos humanos, bem como amparada na legislação nacional, com destaque para a Lei nº 11.340, de 7 de agosto de 2006, conhecida como “Lei Maria da Penha”⁶⁹.

A referida Lei foi elaborada com base na ação de um Consórcio de ONGs Feministas, a citar o Centro Feminista de Estudos e Assessoria (CFEMEA); a Advocacia Cidadã pelos Direitos Humanos (ADVO-CACI); a Ações em Gênero, a Cidadania e Desenvolvimento (AGENDE); a Cidadania, Estudo, Pesquisa, Informação e Ação (CEPIA); o Comitê Latino-americano e do Caribe para a Defesa dos Direitos da Mulher (CLADEM/BR); e Assessoria Jurídica e Estudos de Gênero (THEMIS), além de outros especialistas⁷⁰.

Merece destaque o conceito dado ao termo “enfrentamento”, o qual embasa a Política Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres. A mencionada expressão diz respeito “à implementação de políticas amplas e articuladas, que procurem dar conta da complexidade da violência contra as mulheres em todas as suas expressões”⁷¹, por meio do trabalho interdisciplinar, envolvendo setores como saúde, segurança pública, justiça, educação, assistência social, etc.

A intenção é propor ações que incentivem o combate e a prevenção às desigualdades entre homens e mulheres e à discriminação em razão do gênero, a fim de diminuir, cada vez mais, as violências e os abusos cometidos, desconstruindo padrões machistas estruturalmente consolidados, incentivando o empoderamento feminino e garantindo a assistência e o atendimento humanizado às mulheres em situação de violência⁷².

Dentre os objetivos específicos da Política Nacional estão,

reduzir os índices de violência contra as mulheres. Promover uma mudança cultural a partir da disseminação de atitudes igualitárias e valores éticos de irrestrito respeito às diversidades de gênero e de valorização da paz. Garantir e proteger os direitos das mulheres em situação de violência considerando

⁶⁸ “Com a criação da Secretaria de Políticas para Mulheres em 2003, as ações para o enfrentamento à violência contra as mulheres passam a ter um maior investimento e a política é ampliada no sentido de promover a criação de novos serviços (como o Centro de Referência de Atendimento às Mulheres, as Defensorias da Mulher, os Serviços de Responsabilização e Educação do Agressor, as Promotorias Especializadas) e de propor a construção de Redes de Atendimento às mulheres em situação de violência” (BRASIL. *Política Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres*. Brasília: Secretaria de Políticas para as Mulheres, 2011. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/institucional/omv/entenda-a-violencia/pdfs/politica-nacional-de-enfrentamento-a-violencia-contra-as-mulheres>. Acesso em: 6 nov. 2021.).

⁶⁹ “A Política Nacional encontra-se, também, em consonância com a Lei nº 11.340/2006 (Lei Maria da Penha) e com convenções e tratados internacionais ratificados pelo Brasil, tais como: a Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948), a Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher (Convenção de Belém do Pará, 1994), a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher (CEDAW, 1981) e a Convenção Internacional contra o Crime Organizado Transnacional Relativo à Prevenção, Repressão e Punição do Tráfico de Pessoas (Convenção de Palermo, 2000).” BRASIL. *Política Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres*. Brasília: Secretaria de Políticas para as Mulheres, 2011. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/institucional/omv/entenda-a-violencia/pdfs/politica-nacional-de-enfrentamento-a-violencia-contra-as-mulheres>. Acesso em: 6 nov. 2021.

⁷⁰ IMP. *Quem é Maria da Penha*. Instituto Maria da Penha. Disponível em: <https://www.institutomariadapenha.org.br/quem-e-maria-da-penha.html>. Acesso em: 6 nov. 2021.

⁷¹ BRASIL. *Política Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres*. Brasília: Secretaria de Políticas para as Mulheres, 2011. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/institucional/omv/entenda-a-violencia/pdfs/politica-nacional-de-enfrentamento-a-violencia-contra-as-mulheres>. Acesso em: 6 nov. 2021. p. 25.

⁷² BRASIL. *Política Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres*. Brasília: Secretaria de Políticas para as Mulheres, 2011. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/institucional/omv/entenda-a-violencia/pdfs/politica-nacional-de-enfrentamento-a-violencia-contra-as-mulheres>. Acesso em: 6 nov. 2021. p. 25.

as questões raciais, étnicas, geracionais, de orientação sexual, de deficiência e de inserção social, econômica e regional. Proporcionar às mulheres em situação de violência um atendimento humanizado e qualificado nos serviços especializados e na Rede de Atendimento.

Diante dos objetivos citados, lançou-se, em 2007, o Pacto Nacional pelo Enfrentamento à Violência contra Mulheres: acordo firmado entre o Governo Federal e os governos dos estados e dos municípios brasileiros, a fim de planejar e colocar em prática ações afirmativas integradas, que consolidassem a Política Nacional pelo Enfrentamento à Violência contra as Mulheres⁷³.

O referido Pacto apresentou os seguintes eixos estruturantes: a) garantia da aplicabilidade da Lei Maria da Penha; b) ampliação e fortalecimento da rede de serviços para mulheres em situação de violência; c) garantia da segurança cidadã e acesso à Justiça; d) garantia dos direitos sexuais e reprodutivos, enfrentamento à exploração sexual e ao tráfico de mulheres; e) garantia da autonomia das mulheres em situação de violência e ampliação de seus direitos⁷⁴.

O Pacto Nacional foi apresentado não apenas como uma resposta aos efeitos da violência contra as mulheres. Para além disso, consistiu em um mecanismo de prevenção; assistência; proteção e combate à impunidade, no contexto violência de gênero, apoiando-se em três premissas básicas: a transversalidade de gênero; a intersetorialidade e a capilaridade⁷⁵.

No ano de 2008, desenvolveu-se o II Plano Nacional de Políticas para Mulheres (aprovado pela II Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres, realizada em agosto de 2007), para reconstrução, ampliação e aperfeiçoamento das ações voltadas à perspectiva de gênero e raça/etnia, promoção da igualdade e valorização das diversidades⁷⁶.

Dentre outras medidas afirmativas elencadas pela CIDH, no documento “*Impactos de casos – violência y discriminación contra mujeres, niñas y adolescentes*”, que foram adotadas pelo Estado brasileiro, em cumprimento às recomendações da Comissão, especialmente atreladas à educação, destacam-se: as Diretrizes Nacionais para a Educação em Direitos Humanos; o Programa Nacional do Livro e do Material Didático – PNLD e o Pacto Universitário de Educação em Direitos Humanos.

Estabeleceram-se as Diretrizes Nacionais para Educação em Direitos Humanos pelo Conselho Pleno do Conselho Nacional de Educação, no ano de 2012, por meio da Resolução n.º 1, de 30 de maio de 2012, a fim de incentivar uma educação em Direitos Humanos nas instituições de educação básica e superior. Dentre os princípios que fundamentam a Educação em Direitos Humanos, estão a dignidade humana, a igualdade de direitos (ressalte-se a igualdade entre homens e mulheres) e o reconhecimento e a valorização das diferenças e das diversidades.

⁷³ BRASIL. *Pacto Nacional pelo Enfrentamento à Violência contra as Mulheres*. Brasília: Secretaria de Políticas para as Mulheres, 2011. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/institucional/omv/entenda-a-violencia/pdfs/pacto-nacional-pelo-enfrentamento-a-violencia-contra-as-mulheres>. Acesso em: 6 nov. 2021.

⁷⁴ BRASIL. *Pacto Nacional pelo Enfrentamento à Violência contra as Mulheres*. Brasília: Secretaria de Políticas para as Mulheres, 2011. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/institucional/omv/entenda-a-violencia/pdfs/pacto-nacional-pelo-enfrentamento-a-violencia-contra-as-mulheres>. Acesso em: 6 nov. 2021.

⁷⁵ “A transversalidade de gênero visa garantir que a questão de violência contra a mulher e de gênero perpassasse as mais diversas políticas públicas setoriais. A intersetorialidade, por sua vez, compreende ações em duas dimensões: uma envolvendo parcerias entre organismos setoriais e atores em cada esfera de governo (ministérios, secretarias, coordenadorias, etc.); e outra, implica uma maior articulação entre políticas nacionais e locais em diferentes áreas (saúde, justiça, educação, trabalho, segurança pública, etc.). Desta articulação decorre a terceira premissa que diz respeito à capilaridade destas ações, programas e políticas; levando a proposta de execução de uma política nacional de enfrentamento à violência contra as mulheres até os níveis locais de governo” BRASIL. *Pacto Nacional pelo Enfrentamento à Violência contra as Mulheres*. Brasília: Secretaria de Políticas para as Mulheres, 2011. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/institucional/omv/entenda-a-violencia/pdfs/pacto-nacional-pelo-enfrentamento-a-violencia-contra-as-mulheres>. Acesso em: 6 nov. 2021.

⁷⁶ BRASIL. Conselho Nacional dos Direitos da Mulher. *II Plano Nacional de Políticas para as Mulheres*. 2008. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/dmdocuments/planonacional_politicamulheres.pdf. Acesso em: 6 nov. 2021. p. 21.

O PNLD, por sua vez, foi desenvolvido pelo governo federal e instituído pelo Decreto n.º 9.099/2017 e destina-se, conforme disposto no art. 1º, a avaliar e a disponibilizar obras didáticas, pedagógicas e literárias, bem como outros materiais de apoio à prática educativa, de forma sistemática, regular e gratuita, às escolas públicas de educação básica das redes federal, estaduais, municipais e distrital e às instituições comunitárias, confessionais ou filantrópicas sem fins lucrativos e conveniadas com o Poder Público e apresenta, como uma de suas diretrizes, o respeito à liberdade e o apreço à tolerância (art. 3º, IV).

O Pacto Universitário de Educação em Direitos Humanos, formalizado no ano de 2016, por sua vez, é uma iniciativa do Ministério da Educação – MEC, com apoio do Ministério dos Direitos Humanos, cujo objetivo é a promover educação em direitos humanos nas instituições de Ensino Superior, a fim de superar situações de violência, preconceito e discriminação, a partir do desenvolvimento de atividades educativas em defesa dos direitos humanos⁷⁷.

Além dos programas supracitados, o documento citado, “*Impactos de casos – violência y discriminación contra mujeres, niñas y adolescentes*”, da CIDH, elenca, ainda, uma série de campanhas promovidas pelo Estado brasileiro, tais como a campanha “sua vida começa quando a violência termina”, lançada em 2004; a campanha nacional “compromisso e atitude pela Lei Maria da Penha – A lei é mais forte”, lançada em 2012, a campanha “Mulher, viver sem violência”, lançado em 13 de março de 2013 e a campanha “Justiça pela Paz em Casa”, lançada em 2015.

Cumpra elucidar que a campanha “compromisso e Atitude pela Lei Maria da Penha” resultou da cooperação entre o Poder Judiciário, Ministério Público, Defensorias Públicas, Senado Federal, Câmara dos Deputados e Governo Federal, com base na Secretaria de Políticas para as Mulheres, no intuito de fortalecer os esforços, em todos os entes federativos, em prol da celeridade processual de casos envolvendo violência contra mulheres e da garantia da correta aplicação e efetivação da Lei Maria da Penha⁷⁸.

Estão entre os objetivos gerais da campanha:

envolver todos os Operadores de Direito no enfrentamento à impunidade, bem como no esforço de responsabilização de agressores e assassinos de mulheres no país. Contribuir para uma percepção mais favorável da sociedade em relação ao Estado representado pelas instituições que compõem o sistema de Justiça e o Poder Executivo em relação à efetiva aplicação da Lei Maria da Penha. Mobilizar, engajar e aproximar toda a sociedade no enfrentamento à impunidade e à violência contra a mulher⁷⁹.

A campanha “Mulher, Viver sem Violência”, por sua vez, foi lançado em 13 de março de 2013, como o objetivo de integrar e ampliar os serviços públicos já existentes, direcionados às mulheres em situação de violência, com base na articulação dos atendimentos especializados no âmbito da saúde, da justiça, da segurança pública, da rede socioassistencial e da promoção da autonomia financeira⁸⁰. Em 30 de agosto de 2013, lançou-se o Decreto n.º 8.086, transformando a campanha em programa governamental, o qual foi transformado, em 12 de novembro de 2019, no “Programa Mulher Segura e Protegida”⁸¹, a partir do Decreto n.º 10.112.

⁷⁷ BRASIL. Ministério da Educação. *Encontro debate ações do primeiro ano do pacto universitário*. GOV.BR. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/component/tags/tag/42111#:~:text=O%20pacto%20%C3%A9%20uma%20iniciativa,superior%20e%20de%20entidades%20apoiad>. Acesso em: 7 nov. 2021.

⁷⁸ O QUE é a Campanha Compromisso e Atitude pela Lei Maria da Penha. Compromisso e Atitude, 10 mar. 2016. Disponível em: <http://www.compromissoeatitude.org.br/o-que-e-a-campanha-compromisso-e-atitude-pela-lei-maria-da-penha/>. Acesso em: 7 nov. 2021.

⁷⁹ O QUE é a Campanha Compromisso e Atitude pela Lei Maria da Penha. Compromisso e Atitude, 10 mar. 2016. Disponível em: <http://www.compromissoeatitude.org.br/o-que-e-a-campanha-compromisso-e-atitude-pela-lei-maria-da-penha/>. Acesso em: 7 nov. 2021.

⁸⁰ BRASIL. Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos. *Programa ‘Mulher, Viver sem Violência’*. GOV.BR, 4 set. 2014. Disponível em: <https://www.gov.br/mdh/pt-br/navegue-por-temas/politicas-para-mulheres/arquivo/assuntos/violencia/programa-mulher-viver-sem-violencia>. Acesso em: 20 nov. 2021.

⁸¹ O art. 3º do Decreto n.º 10.112/2019 estipula, como ações do Programa Mulher Segura e Protegida, a implementação de unidades da Casa da Mulher Brasileira, espaços públicos em que se concentrarão os principais serviços especializados e multidisciplinares.

A principal ação do “Programa Mulher, Viver sem Violência” foi a criação da Casa da Mulher Brasileira, um centro desenvolvido para promover atendimento humanizado às mulheres vítimas de violência doméstica, pois integra, amplia e articula todos os serviços do governo destinados às mulheres em situação de vulnerabilidade⁸². As casas vêm sendo construídas, ao longo dos anos, em várias cidades brasileiras, a exemplo das casas de Brasília e Ceilândia/DF, Curitiba/PR, São Luís/MA, Campo Grande/MS, Fortaleza/CE, São Paulo/SP e Boa Vista (RR). Em 2021, foi anunciada a construção da Casa da Mulher Brasileira em Mossoró e em Natal/RN.

Quanto à campanha Justiça pela Paz em Casa, promovida pelo Conselho Nacional de Justiça – CNJ, em parceria com dos Tribunais de Justiça estaduais, esta foi desenvolvida no afã de, também, ampliar a efetividade da Lei Maria da Penha, a partir da celeridade nos trâmites processuais de casos relacionados à violência de gênero. Além disso, o programa visa, ainda, promover ações interdisciplinares que ampliem a visibilidade quanto à violência de gênero, sensibilizando a sociedade quanto à temática⁸³.

A Comissão Interamericana de Direitos Humanos, no documento “Situação dos direitos humanos no Brasil”, de 12 de fevereiro de 2021, aborda, ainda, outras políticas públicas, apontando, por exemplo, que, entre os anos de 2012 e 2013, o Congresso brasileiro instaurou uma Comissão Parlamentar Mista de Inquérito (CPMI) para apurar “a situação da violência contra a mulher” no país e as “denúncias de omissão por parte do poder público com relação à aplicação dos instrumentos instituídos em lei para proteger as mulheres em situação de violência”, o que deu ensejo à Lei n.º 13.104, de 9 de março de 2015, que tipificou o crime de feminicídio⁸⁴.

O referido documento, ainda, destaca a sanção da Lei n.º 13.772/2018, a qual reconhece que a violação da intimidade da mulher configura violência doméstica e familiar, bem como criminaliza o registro não autorizado de conteúdo com cena de nudez ou ato sexual ou libidinoso de caráter íntimo e privado; bem como a sanção da Lei n.º 13.871/2019, que obriga o agressor a ressarcir ao Sistema Único de Saúde – SUS os custos com as vítimas de violência doméstica.

Ressaltou, ainda, a implementação do Protocolo Único de Atendimento à vítima de violência doméstica e familiar e do Projeto Integrar, no intuito de conferir atenção prioritária às mulheres em situação de violência doméstica, bem como “dar cursos aos agressores para erradicar a reincidência, e envolver as Secretarias de Educação e os Conselhos Tutelares em um esforço integrado para melhorar a proteção às mulheres vítimas de violência”⁸⁵.

Fazendo um recorte das políticas implementadas em decorrência da pandemia do COVID-19, ressalte-se a campanha “Sinal Vermelho contra a Violência Doméstica”, uma iniciativa do CNJ e da Associação dos Magistrados Brasileiros – AMB, lançada em junho de 2020, orientando as mulheres em situação de violência

ares da rede de atendimento às mulheres em situação de violência, com a implementação, inclusive, em regiões de fronteira, em cujas unidades serão prestados, também, serviços especializados de enfrentamento ao tráfico de mulheres e situações de vulnerabilidade decorrentes do fenômeno migratório; integração dos sistemas de dados das unidades da Casa da Mulher Brasileira com a Central de Atendimento à Mulher – Ligue 180; implementação de ações articuladas para organização, integração e humanização do atendimento às vítimas de violência sexual e outras situações de vulnerabilidade, considerado o contexto familiar e social das mulheres; implementação de unidades móveis para atendimento das mulheres vítimas de violência fora dos espaços urbanos; e execução de ações e promoção de campanhas continuadas de conscientização destinadas à prevenção da violência contra a mulher (BRASIL. Decreto n.º 10.112, de 12 de novembro de 2019. Altera o Decreto n.º 8.086, de 30 de agosto de 2013, para dispor sobre o Programa Mulher Segura e Protegida. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D10112.htm. Acesso em: 1 abr. 2022).

⁸² DISTRITO FEDERAL. Secretaria do Estado da Mulher. *Casa da Mulher Brasileira*. Disponível em: <https://www.mulher.df.gov.br/casa-da-mulher-brasileira/>. Acesso em: 20 nov. 2021.

⁸³ CNJ. *Justiça pela paz em casa*. 2015. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/programas-e-acoas/violencia-contra-a-mulher/justica-pela-paz-em-casa/>. Acesso em: 20 nov. 2021.

⁸⁴ CIDH. *Situação dos direitos humanos no Brasil*. Comissão Interamericana de Direitos Humanos, 12 fev. 2021. Disponível em: <http://www.oas.org/pt/cidh/relatorios/pdfs/Brasil2021-pt.pdf>. Acesso em: 20 nov. 2021. p. 40.

⁸⁵ CIDH. *Situação dos direitos humanos no Brasil*. Comissão Interamericana de Direitos Humanos, 12 fev. 2021. Disponível em: <http://www.oas.org/pt/cidh/relatorios/pdfs/Brasil2021-pt.pdf>. Acesso em: 20 nov. 2021. p. 41.

doméstica a buscarem ajuda em farmácias, órgãos públicos e agências bancárias, com um sinal vermelho em formato de X, desenhado na palma da mão⁸⁶.

Por fim, ressalte-se uma série de leis promulgadas entre 2020 e 2022: Lei n.º 13.984/2020, que estabelece, como medidas protetivas de urgência, a frequência do agressor a centro de educação e de reabilitação e acompanhamento psicossocial; Lei n.º 14.022/2020, que dispõe sobre medidas de enfrentamento à violência doméstica e familiar contra a mulher e de enfrentamento à violência contra crianças, adolescentes, pessoas idosas e pessoas com deficiência durante a pandemia; a Lei n.º 14.132/2021, que acrescenta o art. 147-A ao Código Penal, para prever o crime de perseguição; a Lei n.º 14.188/2021, que, além de instituir o “Programa Sinal Vermelho”, altera o Código Penal para modificar a modalidade da pena da lesão corporal simples cometida contra a mulher por razões da condição do sexo feminino e para criar o tipo penal de violência psicológica contra a mulher.

Ademais, a Lei n.º 14.192/2021, que, em suma, estabelece normas para prevenir, reprimir e combater a violência política contra a mulher; leis estaduais sobre a comunicação pelos condomínios residenciais aos órgãos de segurança pública, sobre a ocorrência ou indícios de violência doméstica (seguindo os protocolos internacionais); e a Lei n.º 14.310/2022, que determina o registro imediato, pela autoridade judicial, das medidas protetivas de urgência deferidas em favor da mulher em situação de violência doméstica e familiar, garantido o acesso instantâneo do Ministério Público, da Defensoria Pública e dos órgãos de segurança pública e de assistência social, com vistas à fiscalização e à efetividade das medidas protetivas.

Apesar de o Estado brasileiro reportar a CIDH acerca da criação de diversas leis de proteção à mulher, bem como da implementação de uma série de políticas públicas, desde o caso Maria da Penha, os índices envolvendo violência de gênero no Brasil ainda são preocupantes⁸⁷.

Embora a CIDH considere, no Anuário Brasileiro de Segurança Pública de 2021⁸⁸, positivos os esforços do Estado brasileiro, alerta que os índices ainda elevados demonstram a tolerância na violência contra a mulher e a tendência por culpabilizar as próprias vítimas por essa agressão, reiterando, portanto, as suas recomendações em relação à promoção de leis e políticas públicas com enfoque em direitos humanos, a fim de eliminar preconceitos estruturais, a discriminação histórica e os estereótipos de gênero.

5 Considerações finais

A discriminação em razão do gênero e a desigualdade estrutural ainda existente entre homens e mulheres deflagra uma preocupação em âmbito global quanto à promoção dos direitos humanos das mulheres. Nessa

⁸⁶ CNJ. *Justiça pela paz em casa*. 2015. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/programas-e-acoas/violencia-contr-a-mulher/justica-pela-paz-em-casa/>. Acesso em: 20 nov. 2021.

⁸⁷ Conforme dados do Anuário Brasileiro de Segurança Pública de 2021, em 2020, o Brasil teve 3.913 (três mil novecentos e treze) homicídios de mulheres, dos quais 1.350 foram registrados como feminicídios (em 2016 esse número era de 929; em 2017, 1.075; em 2018 1.229 e em 2019, 1.330), média de 34,5% (trinta e quatro vírgula cinco por cento) do total de assassinatos de mulheres, 81,5% (oitenta e um vírgula cinco por cento) das vítimas foram mortas pelo parceiro ou ex-parceiro íntimo, mas se considerarmos também demais vínculos de parentesco, tem-se que 9 (nove) em cada 10 (dez) mulheres vítimas de feminicídio morreram pela ação do companheiro ou de algum parente. Ademais, entre as vítimas de feminicídio no último ano, 61,8%, eram negras. Quanto aos índices de violência sexual, o mesmo Anuário apontou que 60.460 (sessenta mil quatrocentos e sessenta) mulheres foram estupradas no Brasil (em 2015 esse número era de 47.461; 2016, 55.070; 2017, 63.157; 2018 66.893 e 2019 69.886) e que 85,2% (oitenta e cinco vírgula dois por cento) dos casos de estupro e abuso sexual foram praticados por parentes ou conhecidos da vítima. Pontuou, ainda, que 60,6% (sessenta vírgula seis por cento) das vítimas tinham no máximo 13 (treze) anos de idade. Além disso, a análise do perfil racial das vítimas indica que 50,7% (cinquenta vírgula sete por cento) das vítimas são negras. ANUÁRIO BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. *Fórum Brasileiro de Segurança Pública*. 2021. ISSN 198-7364. Disponível em: <https://forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2021/07/anuario-2021-completo-v4-bx.pdf>. Acesso em: 21 nov. 2021.

⁸⁸ ANUÁRIO BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. *Fórum Brasileiro de Segurança Pública*. 2021. ISSN 198-7364. Disponível em: <https://forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2021/07/anuario-2021-completo-v4-bx.pdf>. Acesso em: 21 nov. 2021.

linha, o SIDH traz, a partir de convenções e tratados internacionais, uma série de recomendações aos Estados Partes quanto à implementação de leis e políticas públicas em âmbito interno, no objetivo de promover a causa feminina, a equidade e o respeito às diferenças.

Ora, reconhecer que a sociedade é plural e identificar as diferentes identidades existentes conduz à emancipação e a igualdade, na medida em que, ao considerar as especificidades dos contextos, é possível conferir, para além de uma aplicação generalista das leis, uma proteção jurídica direcionada e mais eficiente, contribuindo para a, então, consolidação dos direitos humanos das pessoas ou grupos de pessoas específicas, especialmente aquelas em situação de vulnerabilidade, a exemplo das mulheres, que foram historicamente oprimidas pelo patriarcado.

Nessa perspectiva, diante do estudo em apreço, é fácil identificar que os esforços da Comissão Interamericana de Mulheres e da Comissão Interamericana de Direitos Humanos teve um importante reflexo no processo de consolidação dos direitos humanos das mulheres, contribuindo sobremaneira para a implementação de programas, diretrizes, tratados, promulgação de leis e no desenvolvimento de políticas afirmativas de gênero.

Seguindo uma linha histórica, em 1933, na Sétima Conferência Internacional Americana, antes frequentada apenas por homens, houve a primeira participação de mulheres no evento; em 1934, adotou-se a Convenção sobre a Nacionalidade da Mulher e, em 1946, as delegadas da Comissão asseguraram a criação, nas Nações Unidas, da Comissão sobre a Situação da Mulher; em maio de 1948, por ocasião da IX Conferência Internacional Americana, assinou-se a Convenção Interamericana sobre a Concessão dos Direitos Políticos da Mulher e a Convenção Interamericana sobre a Concessão dos Direitos Cíveis da Mulher.

Continuamente, o final dos anos 1940 e 1950 foram marcados pela luta feminista em prol do direito à educação e capacitação das mulheres, bem como pelos direitos sociais e econômicos, de modo que os programas desenvolvidos pela CIM ofereciam cursos de capacitação, a fim de gerar oportunidade de renda às mulheres urbanas e rurais. Já em 1969, na Conferência Especializada Interamericana sobre Direitos Humanos, ocorrida em San José, Costa Rica, foi assinada a Convenção Americana sobre Direitos Humanos e em 1976 a CIM aprovou um Plano de Ação o qual previa a participação plena e igualitária das mulheres na vida socioeconômica dos Estados Membros da OEA.

Os anos 1980, por sua vez, tiveram como marco o combate à violência contra meninas e mulheres. Com isso, em 1990, a CIM redigiu e aprovou a Declaração Sobre a Erradicação da Violência contra a Mulher; em 1991, durante a Assembleia Geral da OEA, foi aprovada a resolução sobre proteção da mulher contra a violência, a qual embasou o anteprojeto da Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher e em 1994 adotou-se a Convenção Belém do Pará, que consolidou o reconhecimento dos direitos humanos das mulheres.

No Brasil, os esforços do SIDH não foram diferentes, especialmente da CIDH, em face do descaso brasileiro quanto à situação de violência doméstica perpetrada em face de Maria da Penha Maia Fernandes, despontando, como importante instrumento normativo, a Lei Maria da Penha, Lei 11.340/2006.

Dentre as recomendações da CIDH, destacam-se, em síntese: a capacitação dos profissionais da linha de frente; a simplificação e celeridade dos procedimentos judiciais envolvendo violência de gênero; a multiplicação dos órgãos da rede de apoio à mulher vítima de violência; o desenvolvimento de programas de apoio à mulher; a formação de grupos reflexivos voltados ao agressor; o incentivo quanto à ocupação de mulheres nos espaços públicos etc.

Diante das recomendações, merece destaque, no Brasil, a criação da Secretaria de Políticas para as Mulheres, em 2003, que fomentou a implementação de políticas públicas no Brasil. Dentre as políticas afirmativas desenvolvidas em conjunto com os esforços da CIDH, destacam-se: a elaboração dos Planos Nacionais de Políticas para as Mulheres; a Política Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres; o Pacto

Nacional pelo Enfrentamento à Violência contra Mulheres; as Diretrizes Nacionais para a Educação em Direitos Humanos; o Programa Nacional do Livro e do Material Didático – PNLD e o Pacto Universitário de Educação em Direitos Humanos.

Ressalte-se, ainda, a concretização de uma série de campanhas, tais como: a campanha “Sua vida começa quando a violência termina”, lançada em 2004; a campanha nacional “Compromisso e Atitude pela Lei Maria da Penha – A lei é mais forte”, lançada em 2012; a campanha “Mulher, Viver sem Violência”, lançada em 13 de março de 2013 e revertida, em 2019, no “Programa Mulher Segura e Protegida”; a campanha “Justiça pela Paz em Casa”, lançada em 2015 e a campanha “Sinal Vermelho contra a Violência Doméstica”, lançada em junho de 2020, diante da pandemia do COVID-19.

Outras medidas implementadas foram o Protocolo Único de Atendimento à vítima de violência doméstica e familiar e o Projeto Integrar, visando a um atendimento prioritário às mulheres em situação de violência, bem como a implementação de projetos reflexivos e educadores, voltados aos agressores, a fim de erradicar a reincidência.

Vislumbrou-se, também, a criação de uma série de leis voltadas à proteção da mulher, com ênfase não apenas para a Lei Maria da Penha, mas para uma série de outras leis, como por exemplo: a Lei n.º 13.104/2015; a Lei n.º 13.772/2018; a Lei n.º 13.871/2019; a Lei n.º 13.984/2020; a Lei n.º 14.022/2020; a Lei n.º 14.132/2021; a Lei n.º 14.188/2021; a Lei n.º 14.192/2021 e a Lei n.º 14.310/2022.

Entretanto, apesar da CIDH reconhecer os esforços do Estado brasileiro quanto à temática e perceber uma maior conscientização da população, resultado das leis e políticas públicas implementadas, os números elevados de crimes perpetrados contra o gênero feminino revelam a tolerância na violência contra a mulher e a tendência por culpabilizar as próprias vítimas por essa agressão, de modo que a CIDH segue reiterando as recomendações quanto à criação de leis e políticas de gênero com enfoque em direitos humanos, no intuito de promover a igualdade entre os sexos, não apenas em âmbito formal, mas em caráter material, com base no ideal de justiça no reconhecimento das identidades, do pluralismo social e do direito às diferenças.

Referências

ALEXY, Robert. *Teoria dos direitos fundamentais*. 2. ed. São Paulo: editora Malheiros, 2015.

ANUÁRIO BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. *Fórum Brasileiro de Segurança Pública*. 2021. ISSN 198-7364. Disponível em: <https://forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2021/07/anuario-2021-completo-v4-bx.pdf>. Acesso em: 21 nov. 2021.

BARCELLOS, Ana Paula. Anotação preliminar sobre conteúdo e as funções dos princípios. In: CANOTILHO, J. J. Gomes *et. al. Comentários à Constituição do Brasil*. São Paulo: Saraiva, Almedina, 2013. p. 97-102.

BRASIL. Conselho Nacional dos Direitos da Mulher. *II Plano Nacional de Políticas para as Mulheres*. 2008. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/dmdocuments/planonacional_politicamulheres.pdf. Acesso em: 6 nov. 2021.

BRASIL. *Decreto nº 10.112, de 12 de novembro de 2019*. Altera o Decreto nº 8.086, de 30 de agosto de 2013, para dispor sobre o Programa Mulher Segura e Protegida. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D10112.htm. Acesso em: 1 abr. 2022.

BRASIL. Ministério da Educação. *Encontro debate ações do primeiro ano do pacto universitário*. GOV.BR. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/component/tags/tag/42111#:~:text=O%20pacto%20%C3%A9%20uma%20iniciativa,superior%20e%20de%20entidades%20apoiad>. Acesso em: 7 nov. 2021.

- BRASIL. Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos. *Programa 'Mulher, Viver sem Violência'*. GOV.BR, 4 set. 2014. Disponível em: <https://www.gov.br/mdh/pt-br/navegue-por-temas/politicas-para-mulheres/arquivo/assuntos/violencia/programa-mulher-viver-sem-violencia>. Acesso em: 20 nov. 2021.
- BRASIL. Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos. *Violência doméstica e familiar contra a mulher: Ligue 180 e tudo o que você precisa saber*. GOV.BR, 21 jul. 2020. Disponível em: <https://www.gov.br/mdh/pt-br/assuntos/denuncie-violencia-contra-a-mulher/violencia-contra-a-mulher>. Acesso em: 22 nov. 2021.
- BRASIL. *Pacto Nacional pelo Enfrentamento à Violência contra as Mulheres*. Brasília: Secretaria de Políticas para as Mulheres, 2011. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/institucional/omv/entenda-a-violencia/pdfs/pacto-nacional-pelo-enfrentamento-a-violencia-contra-as-mulheres>. Acesso em: 6 nov. 2021.
- BRASIL. *Política Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres*. Brasília: Secretaria de Políticas para as Mulheres, 2011. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/institucional/omv/entenda-a-violencia/pdfs/politica-nacional-de-enfrentamento-a-violencia-contra-as-mulheres>. Acesso em: 6 nov. 2021.
- CIDH. *Impactos de casos: violência y discriminación contra mujeres, niñas y adolescentes*. CIDH, 14 nov. 2019. Disponível em: <https://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/violencia-discriminacion-mujeres-Anexo2-es.pdf>. Acesso em: 6 nov. 2021.
- CIDH. *Situação dos direitos humanos no Brasil*. Comissão Interamericana de Direitos Humanos, 12 fev. 2021. Disponível em: <http://www.oas.org/pt/cidh/relatorios/pdfs/Brasil2021-pt.pdf>. Acesso em: 20 nov. 2021.
- CIM. *Historia em breve de la Comisión Interamericana de Mujeres*. Disponível em: [https://www.oas.org/es/cim/docs/BriefHistory\[SP\].pdf](https://www.oas.org/es/cim/docs/BriefHistory[SP].pdf). Acesso em: 17 mar. 2022.
- CNJ. *Justiça pela paz em casa*. 2015. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/programas-e-acoas/violencia-contra-a-mulher/justica-pela-paz-em-casa/>. Acesso em: 20 nov. 2021.
- DIAS, Maria Berenice. *Homoafetividade e direitos LGBTI*. 7. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2016.
- DISTRITO FEDERAL. Secretaria do Estado da Mulher. *Casa da Mulher Brasileira*. Disponível em: <https://www.mulher.df.gov.br/casa-da-mulher-brasileira/>. Acesso em: 20 nov. 2021.
- FLORES, Joaquín Herrera. *A reinvenção dos direitos humanos*. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2009.
- GERDA, Lerner. *A criação do patriarcado: história da opressão das mulheres pelos homens*. São Paulo: Cultrix, 2019.
- GUERRERO, Luz Patricia Mejía. *La Comisión Interamericana de Mujeres y la Convención de Belém do Pará. Impacto en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos*. Disponível em: <https://www.corteidh.or.cr/tablas/r30352.pdf>. Acesso em: 21 mar. 2022.
- GURGEL, Yara Maria Pereira. *Conteúdo normativo da dignidade da pessoa humana e suas implicações jurídicas na realização dos direitos fundamentais*. 2018. Tese (Pós-Doutorado em Direito e Ciências Jurídicas) – Universidade de Lisboa, Lisboa, 2018.
- IBGE. *Estatísticas de Gênero: Indicadores Sociais das Mulheres no Brasil*. 2. ed. 2021. Disponível em: https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101784_informativo.pdf. Acesso em: 16 mar. 2022.
- IMP. *Quem é Maria da Penha*. Instituto Maria da Penha. Disponível em: <https://www.institutomariadapenha.org.br/quem-e-maria-da-penha.html>. Acesso em: 6 nov. 2021.
- KANT, Immanuel. *Fundamentação da Metafísica dos Costumes*. Lisboa: Edições 70, 2007.
- KELSEN, Hans. *Teoria pura do direito*. 6. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

- LORDE, Audre. Idade, raça, classe e gênero: mulheres, redefinindo a diferença. In: HOLLANDA, Heloisa Buarque de (org.). *Pensamento feminista: conceitos fundamentais*. Rio de Janeiro: Bazar do Tempo, 2019.
- LUCENA, Mariana Barreto Nóbrega de. *Morte violenta de mulheres no Brasil e novas vulnerabilidades: da violência do patriarcado privado à violência do patriarcado público*. Gramado/RS: Aspas Editora, 2020.
- MARTINS, Leonardo. Direito fundamental à igualdade. In: CANOTILHO, J. J. et al. *Comentários à Constituição do Brasil*. São Paulo: Saraiva, Almedina, 2013. p. 222-229.
- O QUE é a Campanha Compromisso e Atitude pela Lei Maria da Penha. Compromisso e Atitude, 10 mar. 2016. Disponível em: <http://www.compromissoeatitude.org.br/o-que-e-a-campanha-compromisso-e-atitude-pela-lei-maria-da-penha/>. Acesso em: 7 nov. 2021.
- OEA. *Misión y mandatos*. Disponível em: <https://www.oas.org/es/CIM/nosotros.asp>. Acesso em: 17 mar. 2022.
- PIOVESAN, Flávia. A proteção internacional dos direitos humanos das mulheres. *Revista EMERJ*, Rio de Janeiro, v. 15, n. 57, p. 70-89, jan./mar. 2012. Disponível em: https://www.emerj.tjrj.jus.br/revistaemerj_online/edicoes/revista57/revista57_70.pdf. Acesso em: 17 mar. 2022.
- PIOVESAN, Flávia. *Direitos humanos e justiça internacional: um estudo comparativo dos sistemas regionais europeu, interamericano e africano*. Prefácio de Celso Lafer. 9. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019.
- PIOVESAN, Flávia. *Direitos humanos e o direito constitucional internacional*. 14. ed. São Paulo: Saraiva, 2013.
- SANTOS, Boaventura de Sousa. *Reconhecer para libertar: os caminhos do cosmopolitismo multicultural*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003. Disponível em: <https://wandersoncmagalhaes.files.wordpress.com/2013/12/reconhecerparalibertar.pdf>. Acesso em: 18 nov. 2021.
- SIQUEIRA, Dirceu Pereira; ANDRECIOLI, Sabrina Medina. Direitos da personalidade das mulheres sob a perspectiva da dignidade da pessoa humana como axioma justificante. *Revista Direitos Humanos e Democracia*, v. 8, n. 15, jan./jun. 2020. Disponível em: <https://revistas.unijui.edu.br/index.php/direitoshumanosedemocracia/article/view/9764>. Acesso em: 25 out. 2021.

Para publicar na revista Brasileira de Políticas Públicas, acesse o endereço eletrônico www.rbpp.uniceub.br
Observe as normas de publicação, para facilitar e agilizar o trabalho de edição.