

Direitos Humanos das Mulheres e Controle da Atividade Estatal: o caso Maria da Penha

Derechos Humanos de las Mujeres y Control de la Actividad Estatal: el caso María de la Peña

Women's Rights and the Control of State Activities: the Maria da Penha case

Luanna Tomaz de Souza

Resumo: este artigo pretende refletir acerca dos mecanismos de controle da atividade estatal no âmbito dos direitos humanos das mulheres à luz do Caso Maria da Penha. A denúncia deste caso à Comissão Interamericana de Direitos Humanos da Organização dos Estados Americanos (CIDH) trouxe inúmeros reflexos para o enfrentamento da violência conjugal, inclusive dando ensejo à promulgação, no Brasil, de uma lei específica para tratar da violência doméstica e familiar cometida contra a mulher, a Lei nº 11.340/2006. Através dele é possível refletir acerca das políticas públicas desenvolvidas no Brasil em torno da questão, seus limites e os desafios a superar.

Palavras-chave: direitos, mulheres, mecanismos, controle, enfrentamento.

Resumen: este artículo pretende reflejar acerca de los mecanismos de control de la actividad estatal en el ámbito de los derechos humanos de las mujeres a la luz del Caso María de la Peña. La denuncia de este caso a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de la Organización de los Estados Americanos (CIDH) trajo incontables reflejos para el enfrentamiento de la violencia conyugal, incluso dio oportunidad a la promulgación, en Brasil, de una ley específica para tratar de la violencia doméstica y familiar cometida contra la mujer, la Ley nº 11.340/2006. A través de ella es posible reflejar acerca de las políticas públicas desarrolladas en Brasil en torno a la cuestión, sus límites y los desafíos a superar.

Palabras clave: derechos, mujeres, mecanismos, control, enfrentamiento.

Abstract: this paper brings reflections on the control mechanisms of state activities regarding women's human rights in the light of the Maria da Penha Case. The filing of the Maria da Penha Case in the Inter-American Commission on Human Rights (IACHR) has brought about a number of measures aimed at facing marital violence in Brazil among which we highlight the enactment of Brazil's Federal Law Number 11.340/2006. This law specifically addresses domestic and familiar violence against women. Analyses of the referred case provide reflections about the Brazilian policies addressing the issue of domestic violence against women which help elucidate their limitations and the challenges they pose.

Keywords: rights, women, mechanisms, control, violence addressing.

Luanna Tomaz de Souza é Doutoranda em Direito na Universidade de Coimbra. Professora da Universidade Federal do Pará. Integrante do GEPEM- Grupo de Estudos e Pesquisas "Eneida de Moraes" sobre Mulher e Relações de Gênero.

E-mail: luannatomaz@hotmail.com; luannatomaz@bol.com.br

INTRODUÇÃO

O presente artigo é uma reflexão sobre o “Caso Maria da Penha”, julgado na Comissão Interamericana de Direitos Humanos, acerca dos Direitos Humanos das Mulheres e da incorporação deste discurso nas políticas desenvolvidas pelo Estado brasileiro no enfrentamento à violência conjugal.

Nos últimos anos, através da pressão dos movimentos feministas e de mulheres, uma série de convenções e tratados internacionais foram realizados dando visibilidade à questão do enfrentamento das desigualdades históricas entre homens e mulheres, que tem na violência sua expressão mais cruel.

O Caso Maria da Penha foi paradigmático, na medida em que representou, pela primeira vez, a análise de um caso de violência conjugal pela comissão interamericana e ensejou a criação de uma lei específica para o combate desta realidade no Brasil, a Lei Maria da Penha.

Torna-se, então, relevante compreender as nuances deste processo, destacando-se em que medida possibilitaram a efetivação e o fortalecimentos dos direitos humanos das mulheres e a construção de políticas públicas voltadas à superação das desigualdades de gênero¹.

1. A Construção dos Direitos Humanos das Mulheres

Nas últimas décadas, foi sobre a perspectiva dos direitos humanos que se redimensionou internacionalmente o enfrentamento às diversas violações de direitos e, somado a luta dos movimentos de feministas

¹ Sob a perspectiva de Joan Scott (1989), entende-se gênero como um conceito empírico, uma invenção histórica das relações humanas, construído em diversos contextos históricos específicos, isto é, as diferentes maneiras como as sociedades veem o gênero ao utilizá-lo como norteador das relações sociais, dando sentido às experiências dos indivíduos. O seu uso provoca desnaturalização das categorias homem-mulher, trazendo a possibilidade de melhor compreensão das relações existentes entre eles, que são construídas e constituídas em uma determinada sociedade segundo papéis sociais que ditam e estabelecem modelos, padrões de conduta e comportamentos.

e de mulheres, se evidenciou questões como a violência cometida contra a mulher².

Durante muito tempo, esta foi compreendida no terreno individualizado, no qual era vista simplesmente como a ruptura da integridade física, moral, sexual de uma mulher. A partir das inúmeras conferências e da incorporação da linguagem dos Direitos Humanos pelos movimentos sociais, esta violência teve seu conceito ampliado, passando a ser percebida como uma violação aos direitos humanos (SAFFIOTI, 1999).

A Declaração Universal dos Direitos Humanos da ONU, assinada em Paris em 10 de dezembro de 1948 na Assembléia Geral das Nações Unidas, constitui uma das mais importantes conquistas dos Direitos Humanos em nível internacional afirmando o reconhecimento da dignidade humana inerente a todos os seres humanos e de seus direitos iguais e inalienáveis como fundamento da liberdade, da justiça e da paz no mundo. Antes dela não era seguro afirmar que houvesse, no direito internacional, preocupação consciente e organizada sobre o tema dos direitos humanos.

A concepção de Direitos Humanos trazida pela Declaração está relacionada, contudo, a uma perspectiva muito universalista, que se tem procurado problematizar na atualidade. Primeiramente, cabe destacar que esta concepção surge, na verdade, como produto da fusão de várias fontes, a conjugação de vários pensamentos filosófico-jurídicos ocidentais, de ideias surgidas com o cristianismo e com o direito natural, acompanhando as vicissitudes do desenvolvimento da humanidade. Essas ideias encontravam, como ponto fundamental em comum, a necessidade de limitação e controle dos abusos de poder do próprio Estado e de suas autoridades constituídas, e a consagração dos princípios básicos da igualdade e da legalidade como regentes do Estado moderno e contemporâneo.

² Segundo o relatório anual da Anistia Internacional, esta é uma das principais causas de violação dos direitos humanos na América em 2007. Fonte: *Conflito armado e violência contra a mulher lideram abusos na América*. In: Estadão.Com.Br Caderno internacional. Disponível em: http://www.estadao.com.br/internacional/not_int179282,0.htm. Acesso em 10 de abr. de 2011.

Importante reconhecer assim sua historicidade e os conflitos e contradições que pode comportar dentro disto. Há, através dos Direitos Humanos, a tentativa de atribuir um predicado de dignidade a todo ser humano, o que o transformaria em pessoa, em sujeito de direitos essenciais derivados da própria condição humana. Esta perspectiva tem sido redimensionada, pois a noção de Direitos Humanos precisa estar atenta às especificidades inerentes aos seres humanos. Historicamente projetaram-se valores e princípios relacionados principalmente aos anseios de uma parcela da população, ignorando questões como: etnia, raça, gênero, geração, religião, orientação sexual.

Quando Olympe de Gouges escreveu a Declaração dos Direitos da Mulher e da Cidadã, em 1792, em contraponto à Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, assinada em 1789, foi sentenciada a morte, contudo, ainda hoje pouco se evoluiu quanto ao reconhecimento dos direitos das mulheres como direitos humanos tendo em vista o caráter universal constantemente conferido aos mesmos.

A concepção contemporânea de direitos humanos traz diferentes desafios. Esta prima por uma visão integral do ser humano, exigindo uma perspectiva mais ampla que a normativa. Redesenhar esta concepção à luz da temática de gênero permite assim definir, analisar e articular as experiências das mulheres na violação dos seus direitos e, a partir daí, fazer exigências junto à comunidade internacional, definindo estratégias de mudanças (CAVALCANTI, 2007). Envolve, então, compreender que não só a sociedade, mas o Direito e a construção histórica dos Direitos Humanos contribuíram para a criação, reforço ou desconstrução de relações sociais de gênero baseadas no domínio desigual ou, em fases mais avançadas, na idéia de igualdade.

Reconhecer a luta em torno dos Direitos Humanos, e mais especificamente o reconhecimento em torno dos Direitos Humanos das Mulheres, permite reequacionar a questão das desigualdades de gênero de um modo radicalmente diferente. Nesta perspectiva, as mulheres são centro da atenção e os direitos humanos são considerados de forma

interrogativa e crítica, a partir da verificação prévia de que as mulheres são social e juridicamente desfavorecidas e da reflexão acerca das medidas possíveis para superação desta realidade, bem como indagar em que medida os direitos das mulheres são valores fundamentais nos documentos internacionais.

Para Machado (2006), reconhecendo que as normas internacionais têm um impacto diferenciado para homens e mulheres, a influência da teoria feminista no direito internacional foi para além da adoção de normas antidiscriminatórias, mas contribuiu para um reconceptualização do direito internacional em bases não patriarcais.

De fato é um importante passo percebermos que Direito contribuiu para a desigualdade imposta as mulheres, não sendo, entretanto, o único autor. Muitos outros discursos e práticas, desde as tradições e costumes, às religiões e às ciências contribuíram para este quadro. Entretanto, o direito é um poderoso discurso de criação e separação de identidades, principalmente por representar um discurso de autoridade, pela possibilidade de execução coativa e pela sua capacidade de legitimação e deslegitimação de modos e práticas de vida. Uma espécie da taxonomia normativamente imposta.

O Direito contribui sobremaneira para a formação do conceito mulher (e, por reflexo, homem) e para a compreensão das mulheres enquanto grupo, embora essa construção seja fragmentária e não linear. Os textos legais comungam da crença do senso comum de que há suficiente homogeneidade no grupo mulheres para que elas possam ser referidas como grupo. Como se o problema fosse meramente linguístico em termos de arrumar os semelhantes entre si (BELEZA, 2010).

Neste cenário, o paradigma que se centra na mulher como desvio do homem e na igualdade como tendo por objetivo equiparar a mulher ao homem é tenaz e parece inamovível. As mulheres, em realidade, sempre foram vistas como o outro, e foi assim que o Direito as construiu. A diferenciação das pessoas em dois campos irredutíveis (homens e mulheres) esbarra na impossibilidade flagrante de aplicar o método comparacionista

em muitos campos, como os direitos reprodutivos, o que impede maior aprofundamento destas questões.

Não há mais como se render à lógica simplista em torno da dicotomia por vezes colocada entre a luta pela igualdade e a valorização da diferença, como se ambos fossem excludentes. A noção de igualdade é uma noção que pressupõe a diferença, uma vez que não teria sentido buscar ou reivindicar igualdade para sujeitos que são idênticos. O que se opõe à igualdade não é a diferença, mas a subordinação, a dominação, a desigualdade. Não há como anular as diferenças; devemos apenas ressaltar que determinadas diferenças têm sido usadas como justificativas para tratamentos desiguais, não equivalentes.

Ao problematizar a lógica binária masculino/feminino busca-se não apenas avaliar a relação entre estes dois pólos, mas o questionamento da identidade de cada um deles, reconhecendo também as diferenças existentes. As diversas conferências e convenções que foram realizadas ajudaram a tornar visíveis tais diferenças, reconhecendo as especificidades presentes em cada sujeito deixando de trabalhar com o sujeito universal dos direitos humanos: o cidadão. Esse sujeito passa a ser marcado pelo seu sexo, idade, raça ou religião, o que contribui para tornar visível diferentes formas de violência existentes.

É importante contestar o império da igualdade não enquanto ideal democrático, mas enquanto paradigma de pensamento que dificulta a nossa capacidade de enquadrar algumas questões. As declarações sobre igualdade, sem verdadeiramente o expressarem, dão aos seus termos de equiparação como pressupostos não problemáticos, mas os conceitos de homem e mulher são profundamente normativos e definem-se numa composição hierarquizada.

Para Beleza (2010), o paradigma igualitário não questiona a criação das categorias discriminatórias e não problematiza a percepção da diferença como constitutiva dessa mesma diferença, mas nos faz ter uma visão unidimensional das pessoas, impedindo que percebamos discriminações múltiplas.

É necessário termos em mente que a própria noção de igualdade entre homens e mulheres foi tardiamente contemplada pelo Direito Internacional, tendo sido incluída, pela primeira vez, num documento em 1945, na Carta da ONU. Os documentos seguintes como a Declaração Universal dos Direitos Humanos e o Pacto de Direitos Cíveis e Políticos vedaram a discriminação baseada no sexo, enquanto outros tratados dirigiram atenção a aspectos específicos da situação da mulher, como a Convenção sobre os Direitos Políticos da Mulher.

Havia a necessidade ainda, contudo, de um espaço mais detido para discussão acerca da situação da mulher. Neste sentido, e diante da pressão dos movimentos feministas, em 1975, foi organizada a primeira Conferência Mundial sobre a Mulher, no México. Com o fim de definir metas a cumprir, o Plano de Ação do México aprovou ainda a Década da Mulher (1975-1985), determinando que aquelas metas fossem atingidas nos dez anos seguintes.

Foi somente em 1979, todavia, que as Nações Unidas produziram um documento com caráter vinculante destinado especificamente ao combate à discriminação contra a mulher em todas as esferas da vida pública e privada, a Convenção sobre a Eliminação de todas as Formas de Discriminação contra a Mulher (CEDAW). Em seu art. 1º trouxe inclusive uma definição sobre discriminação contra a mulher:

(...) toda a distinção, exclusão ou restrição baseada no sexo e que tenha por objeto ou resultado prejudicar ou anular o reconhecimento, gozo ou exercício pela mulher, independentemente de seu estado civil, com base na igualdade do homem e da mulher, dos direitos humanos e liberdades fundamentais nos campos político, econômico, social, cultural e civil ou em qualquer outro campo.

Esta definição inclui a violência baseada no sexo, conforme preceitua a Recomendação Geral Nº 19 do Comitê que monitora a implementação da CEDAW pelos Estados-Partes, o que torna os fenômenos intrinsecamente relacionados, passo fundamental no reconhecimento da violência cometida contra a mulher enquanto uma violação aos direitos humanos.

A CEDAW, contudo, foi a Convenção que recebeu mais reservas por parte dos Estados signatários (170 ao todo), inclusive pelo Brasil que retirou parte de suas reservas e a ratificou somente em 1984. Estas reservas versavam principalmente em aspectos como a igualdade entre homens e mulheres na família, por motivo de ordem religiosa, cultural ou mesmo legal (PIOVESAN e IKAWA, 2004).

Diante das dificuldades no reconhecimento e efetivação de alguns dos direitos das mulheres, foram realizadas ainda em 1980, em Copenhague (Dinamarca), e, em 1985, em Nairobi, respectivamente, a segunda e a terceira Conferência Mundial da Mulher, avaliando o progresso daqueles e propondo estratégias para o desenvolvimento da mulher até o ano 2000.

A partir destas Conferências, em Viena, Áustria, em junho de 1993, a Conferência Mundial dos Direitos Humanos, da ONU, no seu art. 18, reconhece, pela primeira vez, que:

os direitos humanos das mulheres e das meninas são inalienáveis e constituem parte integrante e indivisível dos direitos humanos universais e que a violência e todas as formas de abuso e exploração sexual são incompatíveis com a dignidade e o valor da pessoa humana e, portanto, devem ser eliminadas.

Esse foi um grande passo no sentido do reconhecimento dos direitos humanos das mulheres enquanto parte dos direitos humanos, sendo apresentada sob a tutela destes a necessidade de se combater a discriminação imposta às mulheres.

O movimento internacional de proteção dos direitos humanos das mulheres passou assim a centrar-se, para além da discriminação, no enfrentamento à violência cometida contra a mulher. A Assembleia Geral das Nações Unidas, em 1993, adotou a Declaração para a Eliminação da Violência contra as Mulheres. Em 1994, a Comissão dos Direitos Humanos das Nações Unidas designou um relator especial para recolher informações gerais e recomendar medidas nos âmbitos nacional, regional e internacional para eliminar a violência contra mulheres.

Em 1994, é então realizada a Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher (“Convenção de Belém do Pará”). Esta Convenção tem uma grande importância por incorporar o conceito de gênero. A partir daí, diversos instrumentos normativos passam a relacionar a questão da violência cometida contra a mulher, como uma violência de gênero e a preceituar que o direito de toda a mulher a viver livre de violência abrange o direito de ser livre de toda forma de discriminação (art. 6º da Convenção).

Foi em 1985, entretanto, que tivemos um dos momentos mais marcantes para o movimento feminista no mundo e a maior e a mais influente de todas as conferências mundiais sobre a mulher: a IV Conferência Mundial das Nações Unidas sobre as Mulheres, em Beijing, na China, em 1995, sendo a eliminação da violência cometida contra a mulher um dos principais temas. O relatório desta conferência afirma que a violência cometida contra a mulher constitui obstáculo para os objetivos de igualdade, desenvolvimento e paz e prejudica ou anula o desfrute dos direitos humanos e das liberdades fundamentais.

No final do encontro, os governos adotaram dois documentos: A Declaração de Beijing, que enunciou princípios fundamentais que deviam guiar a ação política; e a Plataforma de Ação, que identificou áreas críticas e apontou estratégias e caminhos de mudança para ultrapassar os obstáculos e promover a igualdade entre os sexos. A Plataforma de Ação aprovada reafirma os avanços conseguidos pelas mulheres nas últimas Conferências, identificando, ao contrário das demais, áreas prioritárias para atuação como: pobreza, educação, saúde, violência, conflito armado, desigualdade econômica, desigualdade no poder e na tomada de decisão, mecanismos institucionais para promover a igualdade, direitos humanos, mídia, meio ambiente e a infância feminina. Encoraja, desta feita, a comunidade internacional a realizar atitudes práticas em torno da mudança de valores e atitudes.

A Plataforma de Ação de Beijing recomendou inúmeras medidas aos diversos países como: a adoção, aplicação, revisão e análise de leis pertinentes e o investimento na formação de pessoal judicial, legal, médico, social, educacional, de polícia e serviços de imigração, com o fim de evitar

os abusos de poder conducentes à violência cometida contra a mulher, além de sensibilizar tais pessoas quanto à natureza dos atos e ameaças de violência baseadas na diferença de gênero, de forma a assegurar tratamento justo às mulheres em situação de violência.

Este documento foi tão propositivo que, entre 5 a 9 de junho de 2000, teve lugar na sede da ONU, em Nova Iorque, a 23^a Sessão Especial da Assembléia-geral das Nações Unidas para a revisão da implementação quinquenal da Quarta Conferência Mundial sobre as Mulheres, que foi designada de Beijing + 5 (Beijing Mais Cinco). Defensores de direitos e ativistas feministas de diversas organizações não-governamentais reuniram-se com delegados governamentais para examinarem o progresso alcançado desde a Quarta Conferência Mundial sobre a Mulher.

Cinco anos depois, aconteceu em Nova Iorque, entre 28 de Fevereiro e 11 de março de 2005, a Conferência de Beijing Mais Dez (Beijing + 10), durante a realização da 49^a Sessão da Comissão sobre a Situação da Mulher (CSW), da ONU, tendo como principal pauta a avaliação dos 10 anos de implementação da Declaração e da Plataforma de Ação de Beijing.

A CSW conduziu a revisão e a avaliação dos dez anos da implementação da Plataforma de Ação de Beijing, com enfoque em dois temas: 1º - Revisão do progresso no sentido da implementação da Plataforma de Ação de Beijing e dos documentos resultantes da revisão quinquenal de Beijing. 2º - Atuais desafios e futuras estratégias para o avanço e empoderamento das mulheres e meninas.

Todo este movimento internacional de reconhecimento das desigualdades entre homens e mulheres através dos direitos humanos possibilitou também aos movimentos de mulheres e feministas exigir, no plano local, a implementação de inúmeros avanços, cobrando do Estado sua responsabilidade em razão de abusos perpetrados, tanto na esfera pública quanto na esfera privada. Na Constituição Brasileira de 1988, vários dispositivos foram acrescidos determinando questões como o dever de o Estado coibir a violência no âmbito das relações familiares (artigo 226, parágrafo 8º).

Assim, levando-se em conta que a evolução histórica da proteção dos direitos humanos das mulheres em diplomas internacionais é relativamente recente, é necessário termos a clareza de que há muito a caminhar, principalmente quanto à efetivação destes direitos. A despeito de todos os propósitos, existe ainda hoje um amplo hiato entre o direito e os fatos, entre o enunciado legal e a realidade concreta, colocando a justiça mais próxima de alguns que de outros.

Também é fato notório que as mulheres ainda se encontram sub-representadas no aparelho estatal e nas organizações internacionais e, conseqüentemente, nos procedimentos de criação e implementação do direito internacional.

Além disso, é perceptível a resistência para que essa temática alcance todas as políticas desenvolvidas pelos organismos internacionais, sendo que em muitos documentos as mulheres ainda são as únicas destinatárias³. Em outras vezes, percebemos discursos que reforçam as desigualdades, como em muitos documentos nos quais há uma argumentação acerca da pretensa utilidade social das mulheres, se destacando a necessidade de participação das mulheres no mercado de trabalho⁴. Sem contar que os homens ainda são considerados importantes para “ajudar” a concretização da igualdade, como se este ainda fosse o padrão de ser humano que “generosamente possibilita” que as mulheres cheguem a seu patamar.

³ Exemplo disto é a recente Carta das Mulheres de 2010 apresentada ao Parlamento Europeu para comemorar o 15º aniversário da Plataforma de Acção de Pequim.

⁴ Exemplo disto está na Carta de Mulheres da União Europeia de 2010 que dispõe: “*We reaffirm our commitment to ensure the full realisation of women’s potential and the full use of their skills, to facilitate a better gender distribution on the labour market and more quality jobs for women.*”

2. O Caso Maria da Penha e o Sistema Interamericano de Proteção dos Direitos Humanos

A Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem foi elaborada no marco do pós-guerra, em abril de 1948, antecedendo

a própria Declaração Universal dos Direitos Humanos. Em 1948, foi criada também a Organização dos Estados Americanos (OEA) e, em 1969, adotada a Convenção Americana de Direitos Humanos (Pacto de San José da Costa Rica) – instrumento central deste sistema regional, contemplando a Comissão e a Corte Interamericana de Direitos Humanos.

O Sistema Interamericano de Direitos Humanos revelou-se um instrumento importante de excelência em proteção dos direitos humanos. Um marco disso foi o que ocorreu com o caso “Maria da Penha”. Para entender os meandros deste caso, é interessante relatar em resumo os percalços por que passou Maria da Penha Maia Fernandes, a qual durante anos foi casada com o professor universitário Marco Antônio Heredia Viveiros, colombiano naturalizado brasileiro, sofrendo sucessivas agressões e ameaças. Em maio de 1983, após pedir a separação ao marido, Maria da Penha foi vítima de uma tentativa de homicídio que a deixou paraplégica. Duas semanas depois, seu ex-marido tentou eletrocutá-la durante o banho.

⁵ Maria da Penha prestou seu primeiro depoimento à polícia em janeiro de 1984. Durante todo o processo o acusado permaneceu em liberdade, sendo preso em 2002, após o relatório da Comissão Interamericana.

⁶ PENHA, Maria da. *Sobrevivi... Posso Contar*. Fortaleza: Armazém da Cultura, 1997.

⁷ A advocacia internacional dos Direitos Humanos pode ser exercida por organizações não-governamentais, que usam de diversos mecanismos internacionais de proteção.

O processo contra Viveiros se desenrolou ao longo de mais de 15 anos⁵. Em 1997, através do livro *Sobrevivi... Posso Contar*⁶, esta situação chegou ao conhecimento do Centro pela Justiça e pelo Direito Internacional (Cejiil), que tem sede em Washington e escritórios em vários países latino-americanos. A instituição decidiu levar o caso para a OEA, juntamente com o Comitê Latino-Americano e do Caribe para a Defesa dos Direitos da Mulher (Cladem)⁷.

A denúncia foi feita à Comissão Interamericana de Direitos Humanos – CIDH tendo como objeto a tolerância por parte do Estado brasileiro com a violência doméstica e

familiar cometida contra a mulher pelo fato deste não ter adotado medidas efetivas para processar e punir o agressor. Os peticionários solicitaram que fosse declarada a violação, por parte do Estado brasileiro da Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher, alegando que o caso deveria ser analisado à luz da discriminação de gênero por parte dos órgãos do Estado brasileiro, que reforça o padrão sistemático de violência contra a mulher e a impunidade no Brasil⁸ – é importante ressaltar que esse foi o primeiro caso de violência doméstica analisado pela Organização dos Estados Americanos (OEA) com base nesta Convenção.

Na realidade, um dos primeiros obstáculos para a intervenção da OEA é o fato de não haverem sido esgotados os recursos da jurisdição interna⁹, condição de admissibilidade de uma petição imposta pelo artigo 46 da Convenção Americana. O princípio do prévio esgotamento da jurisdição interna evidencia a responsabilidade primária dos próprios Estados para com as violações em matéria de direito humanos. O caso Maria da Penha somente foi analisado porque se levou em conta o atraso injustificado na decisão dos recursos internos, exceção prevista no referido artigo.

Desta feita, em 20 de agosto de 1998, a CIDH recebeu a petição relativa ao caso e, em 1º de setembro do mesmo ano, enviou notificação aos peticionários acusando o recebimento de sua denúncia e informando-lhes que havia sido iniciada a tramitação do caso. Em 19 de outubro de 1998, a Comissão Interamericana transmitiu a petição ao Estado brasileiro e solicitou informações a respeito da mesma. Ante a falta de resposta do Estado, em 2 de agosto de 1999, os peticionários solicitaram a aplicação

⁸ A Convenção de Belém protege, entre outros, o direito a uma vida livre de violência (artigo 3), a que seja respeitada sua vida, sua integridade física, psíquica e moral e sua segurança pessoal, sua dignidade pessoal e igual proteção perante a lei e da lei; e a recurso simples e rápido perante os tribunais competentes, que a ampare contra atos que violem seus direitos (artigo 4,a,b,c,d,e,f,g e os conseqüentes deveres do Estado estabelecidos no artigo 7).

⁹ Este princípio é justificado pelo fato de o Direito Internacional ter sido concebido subsidiariamente ao direito interno dos Estados, o que confere a estes a oportunidade de reparar o dano.

do artigo 42 do Regulamento da Comissão com o propósito de que se presumisse serem verdadeiros os fatos relatados na denúncia, uma vez que haviam decorrido mais de 250 dias desde a transmissão da petição ao Brasil e este não havia apresentado observações sobre o caso.

Em 4 de agosto de 1999, a Comissão reiterou ao Estado sua solicitação de envio das informações consideradas pertinentes, advertindo-o da possibilidade de aplicação do artigo 42 do Regulamento. Em 7 de agosto de 2000, a Comissão se colocou à disposição das partes

¹⁰ Este mecanismo tem sido muito utilizado pela Comissão nos casos em que os Estados se comprometem a respeitar e tomar medidas concretas para reparar as violações de direitos humanos denunciadas.

¹¹ Este é um relatório preliminar disciplinado pelo art. 50 da Convenção e funciona mais como um mecanismo de recurso aos Estados, com a vantagem de ter caráter confidencial e prazos prorrogáveis.

¹² *Relatório n.º 54/01. Caso 12.051.* Disponível em: www.cidh.org/annualrep/2000port/12051.htm. Acesso em: 22 jan. 2012.

¹³ Segundo a Opinião Consultiva n.13 (OC 13-93), este relatório tem caráter diferente do anterior. Tem caráter definitivo e sua publicação pode ser entendida como uma alternativa de execução da resolução definitiva adotada pela Comissão e, portanto, incompatível com o envio à Corte.

por 30 dias para dar início a um processo de solução amistosa¹⁰ de acordo com os artigos 48.1,f da Convenção e 45 do Regulamento da Comissão, sem que tenha sido recebida resposta afirmativa de nenhuma das partes.

A Comissão aprovou então o Informe 105/00 no dia 19 de outubro de 2000, concedendo o prazo de dois meses para que o Estado Brasileiro desse cumprimento às recomendações formuladas¹¹. O prazo concedido transcorreu sem que a Comissão recebesse a resposta do Estado sobre essas recomendações, motivo pelo qual a Comissão considerou que as mencionadas recomendações não foram cumpridas. Em 2001, no Informe n.º 54¹², a Comissão responsabilizou o Estado Brasileiro por negligência, omissão e tolerância em relação à violência doméstica contra as mulheres reiterando as seguintes recomendações¹³:

1 - completar rápida e efetivamente o processamento penal de Viveiros;

2 - proceder a uma investigação séria, imparcial e exaustiva a fim de determinar

a responsabilidade pelas irregularidades e atrasos injustificados que impediram o processamento rápido e efetivo do responsável, tomando as medidas administrativas, legislativas e judiciárias necessárias;

3 - assegurar adequada reparação simbólica e material pelas violações estabelecidas, particularmente por sua falha em oferecer um recurso rápido e efetivo, por manter o caso na impunidade por tanto tempo e por impedir com esse atraso a possibilidade oportuna de ação de reparação e indenização civil;

4 - prosseguir e intensificar o processo de reforma que evite a tolerância estatal e o tratamento discriminatório com respeito à violência doméstica contra mulheres no Brasil, como medidas de capacitação e sensibilização dos funcionários judiciais e policiais especializados; simplificação dos procedimentos judiciais penais, a fim de que possa ser reduzido o tempo processual, sem afetar os direitos e garantias do devido processo; estabelecimento de formas alternativas às judiciais, mais rápidas e efetivas de solução de conflitos intrafamiliares; multiplicar o número de delegacias policiais especiais para a defesa 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; 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 intrafamiliares.

O Estado brasileiro deveria apresentar à CIDH, no prazo de 60 dias, um relatório sobre o cumprimento dessas recomendações, de acordo com o artigo 51 da Convenção Americana, mas apenas em março de 2002 as autoridades brasileiras decidiram responder às solicitações da OEA, comprometendo-se a cumprir as recomendações da Comissão. Em setembro do mesmo ano, faltando pouco tempo para a prescrição do crime, Viveiros foi preso. Além da prisão deste,

a Comissão Interamericana de Direitos Humanos estipulou uma indenização equivalente a 20 mil dólares para Maria da Penha Maia Fernandes como compensação pelas irregularidades que levaram à demora na punição de seu agressor.

Em 2003, o Estado brasileiro foi interpelado pela CIDH, mas nenhuma informação apresentou. Até então, Maria da Penha não havia

¹⁴ Durante o 119.º período ordinário de sessões da CIDH, que aconteceu entre os dias 1 a 5 de março de 2004, a mesma recebeu informação relativa ao projeto de relatores nacionais de DESC e informações sobre os avanços e planos do governo brasileiro em matéria de direitos humanos. Estas foram apresentadas pelo Ministro de Direitos Humanos, Dr. Nilmário Miranda, que participou da audiência acerca da situação dos direitos humanos no Brasil, requerida pelo governo brasileiro (TOJO e LIMA, 2006).

¹⁵ O dia 25 de novembro é o Dia Internacional da Não-Violência contra a Mulher.

¹⁶ O Decreto nº 5.030, de 31 de março de 2004, instituiu o Grupo Interministerial que criaria o projeto coordenado pela SPM.

na exposição de motivos, a importância do caso Maria da Penha para sua vigência.

recebido sequer a indenização. Somente em 2004, o Brasil relatou à CIDH suas ações quanto à questão da violência cometida contra a mulher¹⁴, como: a Lei nº 10.745, de 2003, sancionada pelo Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, que instituiu 2004 como o Ano da Mulher, criando uma “Comissão Especial Temporária Ano da Mulher” para realizar ações no decorrer do ano; a realização da 1ª Conferência Nacional de Políticas para Mulheres; o lançamento da campanha “Sua vida começa quando a violência termina”, englobando algumas ações relacionadas ao combate à violência cometida contra a mulher; capacitações aos policiais e defensores sobre direitos humanos das mulheres; e o Projeto de Lei 4559, de 25 de novembro¹⁵ de 2004, que criou mecanismos para coibir a violência doméstica e familiar contra a mulher, nos termos do § 8º do art. 226 da Constituição Federal (TEREZO, 2005)¹⁶.

Em 2006 foi promulgada, com base neste projeto, a Lei 11.340/06, que ficou conhecida como Lei Maria da Penha, e dispõe sobre a violência doméstica e familiar cometida contra a mulher, mencionando em seu projeto de lei,

Esta Lei foi objeto, inclusive, de um comunicado¹⁷ da Relatoria sobre os Direitos da Mulher da CIDH reconhecendo a adoção da mesma como um passo de primordial importância para lograr o cabal cumprimento das recomendações emitidas ao Estado Brasileiro na decisão da CIDH no caso Maria da Penha e dos princípios consagrados na Convenção Interamericana para Prevenir, Sancionar e Erradicar a Violência Contra a Mulher. Além disso, a relatoria reconheceu no documento o processo participativo que levou à elaboração do conteúdo desta lei, incluindo a presença fundamental de organizações da sociedade civil que trabalham na defesa e proteção dos direitos das mulheres.

Importante, nesse processo, perceber o papel das organizações não-governamentais (ONGs) e da sociedade civil no sistema interamericano de proteção dos direitos humanos. Mesmo na jurisdição contenciosa da Corte Interamericana, houve um universo considerável de denúncias submetidas por ONGs. A estratégia destas tem sido utilizar o mesmo para obter ganhos e avanços no regime interno de proteção dos direitos humanos e adicionar uma linguagem jurídica aos direitos humanos. A ação internacional também tem possibilitado a publicidade das violações de direitos humanos e o risco de constrangimento ao Estado violador (PIOVESAN, 2000).

Em que pese todas as vitórias, ainda há grandes desafios a superar, como: ampliar os espaços de participação da sociedade civil, conferindo acesso direto aos indivíduos e ONGs à Corte Interamericana; o fortalecimento da capacidade sancionatória do sistema, quando do não cumprimento de suas decisões; e um maior comprometimento dos Estados com a proteção dos direitos humanos. O fortalecimento do sistema interamericano tem grande potencialidade de traduzir mais avanços no regime de proteção dos direitos humanos internamente funcionando não apenas no caso concreto submetido a sua análise, mas traçando parâmetros para que sejam formuladas e executadas políticas de direitos humanos.

O caso “Maria da Penha” contribuiu para a incorporação da linguagem dos direitos humanos no contexto local, mas ainda há muito que avançar. Cabe, *prima facie*, redimensionar o papel dos indivíduos na dinâmica de efetivação dos direitos humanos. Toda a construção conceitual em torno dos direitos humanos até aqui apresentada esteve fundamentada na necessidade de se limitar a atuação do Estado ou de se compelir o Estado a implementar determinados direitos (GUERRA, 2007).

Um enfoque ainda carente de exploração teórica seria a eficácia dos direitos fundamentais nas relações jurídicas privadas dos direitos humanos. Essa ‘nova dimensão’, contudo, não ignora a anterior, nem pretende sobrepor-se a ela, mas apenas agregar valores àqueles já consagrados.

Alguns autores categorizam tal perspectiva enquanto “eficácia horizontal dos direitos fundamentais” (PEREIRA, 2006). Seja qual for a terminologia utilizada, necessário é conferir também aos indivíduos o compromisso para com estes direitos, principalmente quando se verifica neste espaço a violência enquanto manifestação dos desequilíbrios facilmente observados no campo das relações privadas. As limitações incluem até mesmo os instrumentos processuais de defesa dos direitos que abarcam eminentemente o âmbito das relações indivíduo-Estado.

Em realidade, seja nas declarações internacionais, seja nos textos constitucionais, não se pode esperar efetividade apenas e tão-somente por força da atuação estatal institucionalizada, até porque os Estados só têm existência quando presente o seu principal elemento formador: o povo. Seria paradoxal que a sociedade esperasse do Estado a efetivação dos direitos, mas, num só tempo, defendesse o esvaziamento desses mesmos direitos quando das relações interpessoais.

Importante passo é a apropriação dos direitos humanos pelos movimentos. Em diversos lugares, o discurso dos Direitos das Mulheres está presente sendo sobre esse terreno assentada em grande parte a discussão em torno do enfrentamento à violência cometida contra a mulher e servindo enquanto um verdadeiro canteiro teórico, que precisa,

contudo, ser melhor trabalhado para que possa abrigar, de fato, novos horizontes para esta questão.

Em que pese haver uma importante relação entre a questão dos direitos humanos e a violência cometida contra a mulher, percebe-se a quase ausência de debates específicos sobre este enfoque no Brasil. Também não são colocados em pauta como uma prioridade junto aos movimentos sociais ou na academia, o que impossibilita um verdadeiro diálogo entre estas categorias a partir do olhar daqueles que trabalham com isto em seu cotidiano.

A carência de debates apenas evidencia a falta de uma vontade política expressa no tocante a impor verdadeiras mudanças, em torno do cenário brasileiro de enfrentamento à violência doméstica e familiar cometida contra a mulher e, neste sentido, traçar caminhos possíveis para que as mulheres possam romper as situações de violência a que estão subjugadas e, desse modo, exercerem sua cidadania.

Pautar o enfrentamento à mulher em situação de violência, contudo, significa analisar toda sua extensão, inclusive o atendimento prestado na defesa dos direitos humanos das mulheres. Necessário então fortalecer uma perspectiva de emancipação e promoção social, a partir do reconhecimento de sujeitos de direito e da dignidade humana. Ter profissionais preparadas (os) para um atendimento global, humanitário e emancipador, que o levariam a reconhecer na mulher em situação de violência, para além do sujeito-vítima, uma posição de autonomia e exercício de direito.

O advento da Lei 11.340/06 engendrou a criação de importantes estruturas judiciais que não podem, contudo, atuar sozinhas. É necessário que se altere a dinâmica judiciária existente oferecendo-se mais atenção aos sujeitos desse processo, suas demandas e limitações, além da construção de uma estrutura adequada para uma efetiva mudança.

É indispensável, enfim, que não se perca de vista que a vitalidade de um conceito está antes no seu conteúdo, no seu exercício. O exercício da cidadania representa hoje o ponto de mutação capaz de operar as transformações que permitirão que o Brasil, que já consolida sua

trajetória como Estado de Direito, possa evoluir para consolidar-se também como Estado de Justiça, estando o arsenal jurídico cada vez mais a nosso dispor. Se não estruturarmos o Poder Judiciário e as políticas públicas para serem efetivos propulsores de mudança social, assumindo claramente uma perspectiva de gênero e de defesa dos direitos humanos das mulheres e da cidadania feminina podemos estar dando novas vestes para um perigoso mundo público que coaduna com este cruel cenário que é a: violência doméstica e familiar cometida contra a mulher.

3. Reflexos do Caso Maria da Penha no Desenvolvimento das Políticas Públicas de Enfrentamento da Violência Doméstica e Familiar Cometida Contra a Mulher no Brasil

Desde a década de 80, no Brasil, vem sendo lançado o debate sobre a violência contra a mulher e o papel do Estado na defesa dos direitos das mulheres e na implementação de políticas públicas. Desde então, houve alguns avanços como a implantação de Delegacias da Mulher¹⁸, a criação de abrigos para mulheres vítimas de violência, a criação das coordenadorias da mulher em diversos governos municipais e estaduais e campanhas publicitárias nacionais discutindo a violência contra a mulher.

A própria Comissão salientou três iniciativas em seu relatório acerca do caso Maria da Penha: 1) a criação de delegacias policiais especiais para o atendimento de denúncias de ataques a mulheres; 2) a criação de casas de refúgio para mulheres agredidas; 3) e a decisão da Corte Suprema de Justiça em 1991 que invalidou o conceito arcaico de “defesa da honra” como causa de justificação de crimes contra as esposas. Reconhecendo que essas iniciativas foram implementadas de maneira reduzida em relação à importância e à urgência do problema.

¹⁸ O Brasil foi o primeiro país a criar uma delegacia especializada para tratar dos direitos das mulheres, isso graças às reivindicações dos grupos de mulheres (TEREZO, 2005).

Contudo, as políticas desenvolvidas ainda se mostram insuficientes e limitadas diante da problemática existente. No Brasil, as estatísticas evidenciam sempre dados alarmantes: os resultados indicam que apenas 18,7% dos municípios brasileiros têm organismos voltados para as mulheres. O país tem 512 municípios (9,2%) com prefeitas mulheres, das quais 62,7% tinham, em 2009, curso superior. E atualmente possui 262 municípios com casas-abrigo voltadas a mulheres vítimas de violência, 559 com centros de referência de atendimento à mulher, 469 com núcleos especializados de atendimento à mulher das Defensorias Públicas e 274 com Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher¹⁹.

A despeito das dificuldades, a questão da violência cometida contra a mulher é a área em relação à qual é mais amplo e profundo o consenso internacional, além do maior reconhecimento da importância de situar esta temática no marco dos direitos humanos universais.

Este processo expressa uma longa história de embates entre mulheres e os sistemas jurídicos e normativos modernos. Esses debates desenrolaram-se em contextos nacionais e cruzaram fronteiras, sofrendo resistências macro-políticas, culturais, religiosas, conservadoras, que ainda não foram inteiramente superadas. Contudo, os movimentos de mulheres conquistaram reconhecimento enquanto sujeitos sociais, enquanto sujeitos de reivindicações, sendo legítima a necessidade de sua participação na construção de políticas. Esse é um reflexo da luta destes e de outros movimentos sociais, cujo reflexo é a democratização do Estado.

Ainda restam, entretanto, inúmeros desafios. Segundo Farah (2004), em primeiro lugar, há o desafio da incorporação do olhar de gênero, da

¹⁹ FARIAS, Carolina. *Menos de 10% dos municípios têm delegacia da mulher, diz IBGE*. In: R7 notícias. Disponível em: <http://noticias.r7.com/brasil/noticias/so-7-1-dos-municipios-do-brasil-tem-delegacia-da-mulher-diz-ibge-20100513.html>. Acesso em: 11 abr 2012.

²⁰ Segundo Farah (2003), isto significa que, ao se formular e implementar uma política ou programa de governo, deve se ter em mente as seguintes perguntas: a) Como a relação homem-mulher se dá nesta área? b) Como se dá a inserção da mulher nesta atividade? c) Essa inserção reflete acesso equivalente ao dos homens (ou há um acesso desigual)? d) A situação específica da mulher é considerada pelo programa e, se não, isto de alguma forma a prejudica? e) como as desigualdades de gênero identificadas nesta área específica podem ser combatidas pela política ou programa?

oposição (masculino-feminino)” (CONRADO, 2001, p.23).

Segundo Godinho (2000), políticas públicas pontuais que se propõem a resolver um problema específico, mas que não se articulam com perspectiva de mudança das relações de gênero a médio e longo prazo, podem ter efeitos de manutenção das relações tradicionais. São políticas pautadas no marco da *good governance*, atribuindo ao governo a responsabilidade de melhorar a gestão das políticas desenvolvidas, sem perceber os enfoques estruturais do problema.

Um segundo desafio seria o da integração, capaz de oferecer um atendimento “completo” às vítimas da violência doméstica. Um atendimento capaz de garantir a reinserção social, mas que não se esgote no atendimento emergencial, que lhe garanta cuidados de saúde, atendimento psicológico e jurídico e, mesmo, casa abrigo. É fundamental o apoio para que a mulher em situação de violência doméstica e familiar tenha garantida sua inserção (ou reinserção) no mercado de trabalho que lhe permitirá obter autonomia. Também é fundamental uma articulação

que transcenda o próprio executivo, envolvendo legislativo e judiciário. Seria importante, assim, construir uma rede que articulasse profissionais e servidores de diferentes órgãos públicos.

Um último desafio seria em relação à sociedade civil. Embora seja um passo fundamental a abertura de diálogo com os movimentos organizados na etapa inicial de definição da agenda, de prioridades e de formulação de políticas, é importante que os canais de “diálogo” permaneçam abertos para que seja possível uma “correção de rumos”, pois não é possível prever tudo de antemão e porque a realidade sofre alterações constantes, redefinindo as próprias demandas. Para que estas políticas públicas sejam eficazes, elas precisam ser horizontais, ou seja, articular os diversos setores da sociedade, responder às demandas locais e enfrentar o desafio de envolver a sociedade no processo de desconstrução de discursos que mantêm e reproduzem as desigualdades entre homens e mulheres.

Interessante destacar nas observações de Farah (2004) a necessidade de redimensionar os sentidos atribuídos à violência cometida contra a mulher, os quais orientam a formulação das políticas públicas. Ainda circulam entre nós muitas noções e repertórios que naturalizam a violência e faz-se necessário desmitificar essas leituras para que se possa compreender mais a fundo as especificidades desta.

As análises sobre a violência cometida contra a mulher costumam pecar pelo universalismo, inclusive ao desconsiderar as situações de gênero, classe e raça das mulheres em situação de violência. Ignora-se, por exemplo, que não só mulheres brancas, mas também negras, indígenas, pobres, ricas, chefes de família desenvolvem alguma atividade laboral possuindo inúmeras responsabilidades.

Segundo o *Comunicado do Ipea nº 65: PNAD 2009 – Primeiras Análises: investigando a chefia feminina de família, entre 2001 e 2009*, o percentual de famílias brasileiras chefiadas por mulheres subiu de aproximadamente 27% para 35%. Em termos absolutos, são quase 22 milhões de famílias que identificam como principal responsável alguém do sexo feminino. Aqueles que possuem

cônjuge e filhos gastam mais tempo com trabalho doméstico que aquelas que vivem apenas com os filhos, mostrando que nesse campo dos afazeres domésticos, as transformações ocorrem muito lentamente. Apesar

²¹ IPEA. *Aumenta número de mulheres chefes de família*. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=6055:aumenta-numero-de-mulheres-chefes-familia&catid=10:di-soc&Itemid=9. Acesso em: 11 abr 2011.

²² Campanha de 16 dias de ativismo pelo fim da violência contra as mulheres. *Pobreza dificulta a vida das mulheres*. Disponível em: www.cwgl.rutgers.edu/16days/kit05/cal/pobreza%20e%20violencia.doc. Acesso em: 13 ago 2012.

dos avanços no mercado de trabalho, há um núcleo duro de convenções de gênero de difícil transformação²¹.

Além disso, é importante destacar que a violência cometida contra a mulher é um dos principais fatores que levam ao absenteísmo no ambiente de trabalho e de estudo, onde pode levar ao baixo rendimento escolar. No mundo, a cada cinco dias de falta da mulher ao trabalho, um é decorrente de violência sofrida no lar²². Isso contribui para que as mulheres tenham dificuldades não só de ter acesso ao mercado de trabalho, mas de manter seus postos, o que aumenta a pobreza.

Uma política pública que enfrente a questão da violência cometida contra a mulher deve levar em conta todas estas especificidades, reconhecendo as diferentes violências que podem ser perpetradas contra as diferentes mulheres. Segundo Conrado (2001), a expressão *violência contra a mulher* parte de uma construção histórica decorrente de necessidades e reivindicações sociais do final dos anos 70, gerada pela percepção que os movimentos feministas tinham de violência cometida contra a mulher como única e universal. Contudo, a percepção da violência é construída historicamente segundo o contexto social em que se encontram inseridos os seus agentes. Diante da forma abrangente e generalizante que o tema foi tratado, deve-se buscar uma postura relativizada.

A tese feminista inicial de que a violência cometida contra as mulheres pode atingir indiferentemente mulheres de todos os grupos sociais não deve ser assimilada sem questionamentos, principalmente no

momento da formulação das políticas que devem ser pensadas de modo diferenciado para grupos diferenciados de mulheres em áreas específicas do país.

Defender a existência de políticas específicas com a perspectiva de alterar as condições estruturais de subordinação das mulheres não se confunde com particularizar políticas deslocadas de uma visão geral de mudança. Além disso, defender políticas específicas não significa isolá-las, ignorando as linhas gerais de intervenção do Estado, mas sim garantir espaço próprio nessa intervenção.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A Lei nº 11.340/06 foi sancionada, mas o Estado Brasileiro está longe de dar uma resposta efetiva aos casos de violência cometida contra a mulher, cumprindo todas as recomendações da CIDH. Apesar dos avanços, o procedimento apresentado pela Lei nº 11.340/06 não significa um processo mais rápido e efetivo na solução dos conflitos intrafamiliares ou a simplificação dos procedimentos judiciais penais.

Além disso, o Poder Judiciário ainda se mantém arredo no âmbito da violência cometida contra a mulher, tanto que com grandes dificuldades estão sendo instaladas as novas varas, principalmente diante das inúmeras divergências quanto à interpretação da Lei. Balanço parcial do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) sobre a aplicabilidade da Lei Maria da Penha revela que somente nas varas e juizados especializados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher foram distribuídos, nos últimos cinco anos, 331.796 procedimentos. Deste total, já foram sentenciados 111 mil processos, além de realizadas 9.715 prisões em flagrante e decretadas 1.577 prisões preventivas²³.

²³ CNJ. *Lei Maria da Penha resultou em 111 mil sentenças até julho de 2010, constata balanço parcial do CNJ*. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/noticias/cnj/13542-lei-maria-da-penha-resultou-em-111-mil-sentencas-ate-julho-de-2010-constata-balanco-parcial-do-cnj>. Acesso em: 11 abr. 2011.

Em contrapartida, nos Estados foram criadas poucas promotorias de violência doméstica e familiar, sendo que o Ministério Público tem papel essencial na defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis (art. 127 da Constituição) e na Lei 11.340/06 tem atribuições muito ativas, como: atuar nas lides individuais, garantindo o cumprimento das medidas protetivas de urgência; fiscalizar os procedimentos judiciais e policiais (cíveis e criminais); fiscalizar os órgãos de atendimento e intervir em políticas públicas (com adoção de políticas administrativas e judiciais); proporcionar uma ação coordenada com as demais promotorias; e todas as atribuições do art. 26 da referida lei.

No âmbito das Delegacias Especializadas, em que pese suas atribuições terem sido redobradas com a nova Lei (artigos 10, 11 e 12), pouco houve de dotação de recursos para uma efetiva tramitação e investigação de todas as denúncias de violência doméstica, além de capacitação e envolvimento de todo o efetivo policial.

Faz-se mais do que necessário nesse momento a intervenção dos movimentos sociais, cobrando e contribuindo para que haja uma aplicação da Lei que garanta o respeito aos direitos das mulheres e ao mesmo tempo sejam realizadas políticas públicas sensíveis à perspectiva de gênero e à problemática como um todo, envolvendo os poderes executivo, legislativo e judiciário e toda a sociedade.

É inegável que, por meio do desenvolvimento da questão dos Direitos Humanos, o indivíduo adquiriu, pelo simples fato de ser uma pessoa, status de sujeito de Direito no cenário internacional, detendo direitos e deveres independente do Estado a que pertencesse. Isso não leva imediatamente a avaliar que há uma primazia do direito internacional sobre o direito interno, mas que estes devem interagir em benefício dos seres protegidos-- no caso em questão, as mulheres, exigindo-se a conjugação de diversos esforços, em nível internacional e local.

REFERÊNCIAS

BELEZA, Teresa Pizarro. *Direito das mulheres e da igualdade social: a construção jurídica das relações de gênero*. Almedina: Coimbra, 2010.

CAVALCANTI, Stela Valéria Soares de Farias. *Violência doméstica: análise da Lei Maria da Penha, nº 11.340/06*. Bahia: PODIVM, 2007.

CONRADO, MONICA PRATES. *A fala dos envolvidos sob a ótica da lei: um balanço da violência a partir da narrativa de vítimas e indiciados em uma delegacia da mulher*. . Tese (Doutorado em Sociologia).São Paulo: USP/Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da USP, 2001.

FARAH, M.F.S. Políticas Públicas e Gênero. In: GODINHO, Tatau; SILVEIRA, M.L. (orgs.) *Políticas públicas e igualdade de gênero*. São Paulo: Coordenadoria Especial da Mulher, 2004.

GODINHO, Tatau. *A ação feminista diante do Estado: as mulheres na elaboração de políticas públicas*. In: FARIA, Nalu; SILVEIRA, Maria Lúcia; NOBRE, Miriam (orgs). São Paulo: SOF, 2000. p.26-37

MACHADO, Jónatas E. M. *Direito internacional: do paradigma clássico ao pós-11 de setembro*. 3 ed. Coimbra: Coimbra Editora, 2006.

PIOVESAN, Flávia. Introdução ao sistema interamericano de proteção dos direitos humanos: a Convenção Americana de Direitos Humanos. In: GOMES, Luiz Flávio; PIOVESAN, Flávia (coord.). *O sistema interamericano de proteção dos direitos humanos e o direito brasileiro*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2000.

PIOVESAN, F.; IKAWA, Daniela. Violência doméstica contra a mulher e proteção dos direitos humanos. In: Procuradoria Geral do Estado de São Paulo, Centro de Estudos. (Org.). *Direitos Humanos no Cotidiano Jurídico*. 2004. v. , p. 43-70.

SAFFIOTTI, Helieth I. B. *Já se mete a colher em briga de marido e mulher*. São Paulo: 1999. Mimeo.

SCOTT, Joan. *Gênero: uma categoria útil para análise histórica*. New York: Columbia University Press, 1989. (mimeo).

TEREZO, Cristina Figueiredo. *A efetividade do sistema interamericano de direitos humanos: análise dos casos brasileiros na Comissão Interamericana de Direitos Humanos*. Dissertação (mestrado). Universidade Federal do Pará, 2005.