

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
INSTITUTO DE CIÊNCIAS SOCIAIS
CENTRO DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO SOBRE AS AMÉRICAS

MARIA CAROLINA CARVALHO MOTTA

INVISIBILIDADES E PERSISTÊNCIAS: Políticas Públicas de combate à Violência
contra as Mulheres (Brasil e Argentina)

Brasília (DF)
Março, 2017

MARIA CAROLINA CARVALHO MOTTA

**INVISIBILIDADES E PERSISTÊNCIAS: Políticas Públicas de combate à Violência
contra as Mulheres (Brasil e Argentina)**

Tese apresentada ao Programa de Doutorado do Centro de Pós-graduação e Pesquisa sobre as Américas, da Universidade de Brasília (CEPPAC-UnB), como requisito parcial para a obtenção do título de Doutora em Ciências Sociais.

Orientador: Profa. Dra. Simone Rodrigues Pinto

Brasília (DF)
Março, 2017

MARIA CAROLINA CARVALHO MOTTA

INVISIBILIDADES E PERSISTÊNCIAS: Políticas Públicas de combate à Violência
contra as Mulheres (Brasil e Argentina)

Tese apresentada ao Programa de Doutorado do Centro de Pós-graduação e Pesquisa sobre as Américas, da Universidade de Brasília (CEPPAC-UnB), como requisito parcial para a obtenção do título de Doutora em Ciências Sociais.

Aprovada em: ____/____/____

Banca examinadora:

Profa. Dra. Simone Rodrigues Pinto– CEPPAC/UnB (Orientadora)

Profa. Dra. Délia Dutra– CEPPAC/UnB

Profa. Dra. Graziela Dias Teixeira – IPOL/UnB

Profa. Dra. Alejandra Leonor Pascual – FD/UnB

Profa. Dra. Márcia Guedes – UniCEUB

Prof. Dr. Moisés Villamil Balestro – CEPPAC/UnB (Suplente)

Agradeço ao apoio incondicional do meu marido, Reuder , sem o qual jamais poderia ter sonhado com o título de doutora.

Às meninas do CEPPAC: Marcelle, Tati e Meire.... companheiras de jornada... amigas para sempre....

À minha orientadora Simone Rodrigues

Dedico a presente pesquisa a todas as mulheres... às que sofrem violência seja física, moral ou simbólica.... às que lutam contra o preconceito cotidiano.... às que batalham em suas carreiras... às mães, filhas e avós... às esposas ou companheiras... às marginalizadas e às agraciadas pelo sistema patriarcal... às mulheres que lutam pela não discriminação, mas também por aquelas, que às cegas, a perpetuam...porque todas elas, à sua maneira e à seu tempo, estão em busca da felicidade.

Em especial às mulheres da minha vida: à minha mãe que, desde muito cedo, me ensinou a lutar e às minhas filhas, Sarah e Thaís, a quem passo o legado da luta.

RESUMO

A presente pesquisa intencionou compreender o espaço que ocupam as políticas públicas de combate à violência contra a mulher no cenário do direito internacional dos direitos humanos, bem como, analisar a lógica transnacional que impõe aos Estados uma agenda política de resultados. Para tanto, foi dividida em cinco capítulos e, de início, foi necessário discutir a fundamentação ética dos direitos humanos, além de perpassar por temas controversos que o envolvem como a universalidade, o multiculturalismo e a inserção destes paradigmas nos planejamentos políticos dos Estados. Conceitos como esfera pública, reconhecimento e redistribuição de justiça, insulto moral e violência simbólica se entrelaçaram entre si a fim de estabelecer a forma como as reivindicações da sociedade civil atingem a esfera governamental. E foi sob este contexto que as discussões sobre gênero e feminismo surgiram e se expandiram para o campo da violência. O título dado a esta tese demonstra o caminho pelo qual a temática da violência contra a mulher perpassou para alcançar o debate público. “Invisibilidades e Persistências” são as duas características que traduzem este percurso e demonstram o olhar político e jurídico sobre este problema social. Com o intuito de desvendar a trajetória de políticas concretas sobre o assunto, a escolha de análise da presente pesquisa recaiu sobre Brasil e Argentina, países da América Latina, marcados historicamente por processos de violência e socialmente por comportamentos patriarcais que tanto corroboram por uma cultura machista e segregadora da mulher. As semelhanças contextuais destes dois países auxiliaram na percepção de comportamentos políticos distintos sob um mesmo problema. E o período escolhido para a análise que atinge mais ou menos 30 (trinta) anos, desde a abertura democrática dos anos 80 (oitenta) do século XX até os momentos atuais, foi o que permitiu visualizar o alcance e o limite das políticas implementadas. Mas para que isto fosse possível, foi fundamental o uso de indicadores, estruturais, de processo e de resultado, de acordo com a proposta do Alto Comissariado das Nações Unidas. Os parâmetros para a aplicação desta metodologia estão presentes na Convenção para eliminação de todas as formas de discriminação contra a mulher e na Convenção Belém do Pará. A interpretação dos dados colhidos obedeceu, portanto, a dois grupos de variáveis que ao longo da investigação se relacionaram entre si. De um lado, os princípios essenciais para a proteção do direito da mulher a uma vida sem violência, como os da igualdade e não discriminação, do acesso à justiça e do acesso à informação capaz de proporcionar participação política. E de outro, categorias para a análise das ações sob a ótica da proteção aos direitos da mulher, como a recepção do direito internacional dos direitos humanos, a destinação orçamentária e o envolvimento das capacidades estatais. A construção dos indicadores estruturais e de processo foram alvo da aplicação das técnicas de soma de eventos e aos indicadores de resultado foi acrescida a técnica da medição por *standars* com o intuito de avaliar se as ações empreendidas por Brasil e Argentina foram satisfativas ou violadoras. Com este intuito, as recomendações dos organismos internacionais, fruto de um sistema de monitoramento, foram essenciais para a compreensão do atual estágio de execução das políticas públicas de combate à violência contra a mulher por Brasil e Argentina.

Palavras – Chave: Direitos Humanos. Políticas Públicas. Violência contra a mulher.

ABSTRACT

This research has intended to comprehend the space political policies occupy on fighting against violence to women in international scenery of human rights; as well as it has intended to analyze the transnational logics that impose on States an agenda of outcomes. On this way, the research has been shared in five chapters. At the beginning, it has been necessary to discuss the fundamentals ethics of human rights, and it also passes through controversial themes related to it like universality, multiculturalism and the insertion of these paradigms in political plans of the States. Concepts like public sphere, recognition and distribution of justice, moral insult, and symbolic violence have had interrelated on the purpose to establish the way by which civil society claims reach the sphere of governments. In this context, the discussions about gender and feminism emerged and they have expanded to the field of violence. The title given to this thesis demonstrates the way by which the theme of violence against women has made to reach the public debate. Invisibilities and Persistence are two features that translate that route and they also demonstrate the political and the judicial looking to that social problem. Within the purpose to reveal the path of concrete policies focused on that matter, it has been chosen the analysis on Brazil and Argentina. They are latin-american countries historically marked by processes of violence and also marked, socially, by patriarchal behaviors that reinforced a culture of machismo and of women segregation. The contextual similarities of those countries have helped on perception of distinct political behavior on the same problem. The chosen period for analysis that reach, more or less, 30 (thirty) years, since the opening of democracy by the eighties(last century), until nowadays, has permitted visualizing the reach and the limits of the implemented policies. It has become possible, it has been fundamental the use of indicators: structural, process and outcome ones according to the methodology of the Office of High Comissioner for Human Rights. The parameters for an application of that methodology are present on the “Convention on Elimination to All Forms of Discrimination Against Women” and on the “Convention of Belém do Pará”. The interpretation of data collected has obeyed to two groups of variables that through the study they have interrelated. By one side, the essential principles for protection of women rights to a life without violence where are found equality a non-discrimination, access to justice and access to information, all which are capable to provide political participation. On the other side, categories for analysis on action, on the view of protection to women rights where are found the reception of international law of human rights, the budget allocation and engagement of state capacities. The construction of structural and process indicators has come from the application of the “Sum of Events”, meanwhile the construction of outcomes indicators came from that one and also has come from the “Standard Based Measurements” technics. The goal of use of those technics has been to evaluate if implemented brazilian and argentinian actions have been satisfying or violative. Following that target, the recommendations of monitoring systems of international organizations have been essential to comprehend the currently stage of execution public policies execution to combat violence against women in Brazil and Argentina.

Key-words: Human Rights; Public Policy; Violence to Women

RESUMEN

Esta investigación ha pretendido comprender el espacio que ocupan las políticas de lucha contra la violencia a las mujeres en el escenario internacional del derecho internacional de los derechos humanos; así como, analizar la lógica transnacional que imponen a los Estados una agenda de resultados. De esta manera, la investigación se ha compartido en cinco capítulos. Al principio, ha sido necesario discutir la fundamentación ética de los derechos humanos, y también pasa por temas polémicos relacionados con ella como la universalidad, el multiculturalismo y la inserción de estos paradigmas en los planes políticos de los Estados. Conceptos como la esfera pública, el reconocimiento y la distribución de la justicia, el insulto moral y la violencia simbólica se han interrelacionado con el propósito de establecer la forma los reclamos de la sociedad civil llegan a la esfera de gubernamental. En este contexto, las discusiones sobre género y feminismo surgieron y se expandieron al campo de la violencia. El título dado a esta tesis demuestra el camino en que el tema de la violencia contra las mujeres ha hecho para llegar al debate público. Invisibilidades y Persistencias son dos rasgos que traducen esa ruta y también demuestran la mirada política y lo jurídico a ese problema social. Dentro del propósito de revelar la trayectoria de políticas concretas enfocadas en esa materia, se ha escogido el análisis sobre Brasil e Argentina. Son países latinoamericanos históricamente marcados por procesos de violencia y también marcados socialmente por comportamientos patriarcales que refuerzan una cultura de machismo y de segregación femenina. Las similitudes contextuales de esos países han contribuido a la percepción de comportamientos políticos distintos sobre el mismo problema. El período elegido para el análisis que alcanza, más o menos, 30 (treinta) años, desde la apertura de la democracia de los años ochenta (siglo XX), hasta nuestros días, ha permitido visualizar el alcance y los límites de las políticas implementadas. Se ha hecho posible, ha sido fundamental el uso de indicadores: estructurales, de procesos y de resultados según la propuesta de la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos. Los parámetros para una aplicación de esa metodología están presentes en la Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer y en la Convención de Belém do Pará. La interpretación de los datos recogidos ha obedecido a dos grupos de variables que a través del estudio se han interrelacionado. Por un lado, los principios esenciales para la protección de los derechos de las mujeres a una vida sin violencia cómo aquellos de la igualdad, no discriminación, el acceso a la justicia y el acceso a la información, todos ellos capaces de proporcionar participación política. Por otro lado, las categorías para el análisis de las acciones, sobre la mirada de la protección de los derechos de la mujer, cómo la recepción del derecho internacional de los derechos humanos, la asignación presupuestaria y el involucramiento de las capacidades del Estado. La construcción de indicadores estructurales y de proceso ha venido de la aplicación de técnica de la "suma de eventos", y a los indicadores de resultados ha sido adicionada la técnica de las mediciones de estándares con el objetivo de evaluar si las acciones emprendidas por Brasil e Argentina han sido satisfactorias o violatorias. Así, las recomendaciones de los organismos internacionales, fruto de un sistema de monitoreo, han sido esenciales para la comprensión del actual estadio de ejecución de las políticas públicas de lucha a la violencia contra la mujer en Brasil e Argentina.

Palabras-llaves: Derechos Humanos; Políticas Públicas; Violencia contra la mujer

TABELA DE SIGLAS

ADEUEM	<i>Asociación de Especialistas Universitarias en Estudios de la Mujer</i>
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
CCD	<i>Católicas por el Derecho a Decidir</i>
CEDEM	<i>Centro de La Mujer de San Fernando</i>
CDESC	Comitê dos Direitos Econômicos Sociais e Culturais
CDH	Conselho dos Direitos Humanos
CEDAW	<i>Convention on Elimination of all forms of Discrimination against Women</i>
Comitê CEDAW	Comitê para a Eliminação de todas as formas de Discriminação contra a Mulher
CEDES	<i>Centro de Estudios de Estado y Sociedad</i>
CELS	<i>Centro de Estudios Legales y Sociales</i>
CEPAL	Comissão Econômica para a América Latina e Caribe
CEVI	Comitê de Expertas da Convenção Belém do Pará
CF	Constituição Federal
CFM	Consejo Federal de la Mujer
CIDH	Comissão Interamericana de Direitos Humanos
CLADEM	Comitê Latino-americano de Defesa dos Direitos da Mulher
CMCVM	Comissão Mista de Combate à Violência contra a Mulher
CNDM	Comissão Nacional dos Direitos da Mulher
CNJ	Conselho Nacional de Justiça
CNM	<i>Consejo Nacional de la Mujer</i>
CNMP	Conselho Nacional do Ministério Público
CONSAVIG	<i>Comisión Nacional Coordinadora de Acciones para la Elaboración de Sanciones de Violencia de Género</i>
CSJN	<i>Corte Suprema de Justicia de la Nación</i>
DEAMs	Delegacias Especiais de Atendimento às Mulheres
DESC	Direitos Econômicos, Sociais e Culturais
EACNUDH	Escritório do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos
ECOSOC	Conselho Econômico e Social das Nações Unidas
ELA	<i>Equipo Latinoamericano de Justicia y Género</i>
FEIM	<i>Fundación para el Estudio y Investigación para la Mujer</i>
FONAVID	Fórum Nacional de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher
Insgenar	<i>Instituto de Genero, Derecho y Desarrollo</i>
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
ISPM	<i>Instituto Social y Politico de la Mujer</i>
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA	Lei Orçamentária Anual
LMP	Lei Maria da Penha
MERCOSUL	Mercado Comum do Sul
MESECVI	Mecanismo de Seguimento da Convenção Belém do Pará
MJ	Ministério da Justiça
MPD	<i>Ministerio Publico de la Defensa</i>
MPF	<i>Ministerio Publico Fiscal</i>

MS	Ministério da Saúde
OEA	Organização dos Estados Americanos
OM	<i>Oficina de la Mujer</i>
ONU	Organização das Nações Unidas
OVD	<i>Oficina de la violencia Doméstica</i>
PL	Projeto de Lei
PLS	Projeto de Lei Senado
PNDH	Plano Nacional dos Direitos Humanos
PNETP	Plano Nacional pelo Enfrentamento de Tráfico de Pessoas
PNPM	Plano Nacional de Políticas para a Mulher
PPA	Plano Plurianual
PRONASCI	Programa Nacional de Segurança com Cidadania
RASEAM	Relatório Anual Socioeconômico da Mulher
RMMAM	Reunião de Ministras e outras Altas Autoridades da Mulher do MERCOSUL
RPU	Relatório Periódico Anual
RUSEVM	<i>Registro Unico de Casos de Violencia contra la Mujer</i>
SCJ CABA	<i>Suprema Corte de Justicia de la Ciudad Autonoma de Buenos Aires</i>
SEDIM	Secretaria dos Direitos da Mulher
SIGA	Portal do Orçamento SIGA Brasil
SPM	Secretaria Especial de Políticas para a Mulher
STF	Supremo Tribunal Federal
STJ	Superior Tribunal de Justiça
TCU	Tribunal de Contas da União
TJBAires	<i>Tribunal de Justicia de la provincia de Buenos Aires</i>
UFEM	<i>Unidade Fiscal Especializada de Violencia contra las Mujeres</i>

SUMÁRIO

	INTRODUÇÃO.....	13
1.	ENFOQUE DOS DIREITOS HUMANOS NAS POLÍTICAS PÚBLICAS: O ESPAÇO RESERVADO À PROTEÇÃO DAS MULHERES.....	18
1.1	A interrelação dos Direitos Humanos e das Políticas Públicas	18
1.2	Conflito, influência e inclusão: A esfera pública e a sociedade civil.....	28
1.3	Feminismo, gênero e sociedade violenta em tempos de mobilização.....	37
1.4	A violência contra a Mulher: da invisibilidade das relações privadas à emergência nos direitos humanos.....	42
2.	INDICADORES DE DIREITOS HUMANOS: MEDINDO A EXTENSÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE VIOLÊNCIA CONTRA A MULHER EM PERSPECTIVA COMPARADA.....	51
2.1	Sistemas Internacionais, Estados e Redes Transnacionais.....	51
2.2	Tipos de indicadores e métodos de medição	60
2.3	Análise Comparativa do combate à Violência contra a Mulher: Brasil e Argentina nos últimos 30 anos.....	69
3.	INDICADORES ESTRUTURAIS.....	78
3.1	Seleção dos indicadores.....	78
3.2	Brasil.....	83
3.2.1	Incorporação do Direito a uma vida sem violência: Princípio da Igualdade e Não Discriminação	85
	a) Legislação Interna.....	85
	b) Planos Nacionais.....	91
	c) Previsão Orçamentária.....	98
	d) Capacidades Estatais envolvidas.....	99
3.2.2	Previsão de mecanismos de acesso à justiça.....	102
3.2.3	Previsão de mecanismos de monitoramento e avaliação das ações.....	104
3.3	Argentina.....	105
3.3.1	Incorporação do Direito a uma vida sem violência: Princípio da Igualdade e Não Discriminação.....	108
	a) Legislação Interna.....	108
	b) Planos Nacionais.....	114
	c) Previsão Orçamentária.....	116
	d) Capacidades Estatais envolvidas.....	117
3.3.2	Previsão de mecanismos de acesso à justiça.....	119
3.3.3	Previsão de mecanismos de monitoramento e avaliação das ações.....	120
3.4	Análise Comparativa.....	121
4.	INDICADORES DE PROCESSO.....	127
4.1	Seleção dos indicadores.....	127
4.2	Brasil.....	130

4.2.1	Interpretação e Implementação do Direito Recepcionado: princípio da igualdade e não-discriminação.....	131
	a) Legislação e Jurisprudência.....	131
	b) Políticas Públicas e Orçamento.....	147
4.2.2	Implantação de mecanismos de acesso à Justiça.....	152
	a) Legislação e Jurisprudência.....	152
	b) Políticas Públicas e Orçamento.....	161
4.2.3	Monitoramento e Produção de informação.....	165
4.3	Argentina.....	167
4.3.1	Interpretação e Implementação do Direito Recepcionado: princípio da igualdade e não-discriminação.....	168
	a) Legislação e Jurisprudência.....	168
	b) Políticas Públicas e Orçamento.....	175
4.3.2	Implantação de mecanismos de acesso à Justiça.....	177
	a) Legislação e Jurisprudência.....	177
	b) Políticas Públicas e Orçamento.....	180
4.3.3	Monitoramento e Produção de informação.....	181
4.4	Análise Comparativa.....	182
5.	INDICADORES DE RESULTADO.....	187
5.1	Seleção dos indicadores.....	187
5.2	Brasil.....	190
5.2.1	Monitoramento ONU.....	193
	a) RPU (CDH)	193
	b) Comitê DESC.....	194
	c) CEDAW.....	195
5.2.2	Monitoramento OEA.....	197
	a) CIDH.....	197
	b) MESECVI.....	198
5.2.3	Classificação dos resultados.....	201
5.3	Argentina.....	203
5.3.1	Monitoramento ONU.....	206
	a) RPU (CDH)	206
	b) Comitê DESC.....	207
	c) CEDAW.....	208
5.3.2	Monitoramento OEA.....	210
	a) CIDH.....	210
	b) MESECVI.....	211
5.3.3	Classificação dos resultados.....	214
5.4	Análise Comparativa.....	216
	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	219
	REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	229
	ANEXO A.....	264
	ANEXO B.....	266
	ANEXO C.....	269
	ANEXO D.....	270
	ANEXO E.....	274
	ANEXO F.....	276
	ANEXO G.....	279
	ANEXO H.....	281
	ANEXO I.....	283

ANEXO J.....	293
ANEXO L.....	307
ANEXO M.....	316
ANEXO N.....	326

INTRODUÇÃO

O tema violência contra as mulheres perpassou por várias conotações até atingir o patamar de interesse público da atualidade sob várias perspectivas. O título da presente pesquisa, “Invisibilidades e Persistências”, tem o condão de sugerir a forma como a temática emergiu no cenário mundial bem como a proporção deste problema social que atinge números alarmantes. A palavra “Invisibilidade” demonstra que a violência contra a mulher, por muito tempo, foi encarada como um comportamento natural, normal, enraizado nas questões culturais do patriarcado e, portanto, longe de sofrer sanções estatais. E este entendimento, muitas vezes, legitimado pelas leis e suas respectivas interpretações jurisprudenciais repercutiu na ausência de políticas. A ascensão da temática para a seara pública foi gradual e lenta, construída graças à luta do movimento feminista que atingiu as conferências da comunidade internacional forçando os Estados a incluírem em suas agendas políticas.

Mas a tão esperada visibilidade não atinge tão somente as discussões políticas, faz emergir, também, um debate mais aprofundado sobre as distintas formas com que podem surgir. Assim a visibilidade ou a invisibilidade podem estar atreladas ao impacto mais agressivo ou mais sutil em que as diversas violências se concretizam. Ao trazer a discussão para o âmbito público, o movimento feminista quis estabelecer todas as formas e espaços em que a violência se instala e perpetua a submissão da mulher. Desse modo, a violência física e, portanto, mais visível se encontra no mesmo patamar de gravidade e importância que a violência psíquica, moral ou simbólica que se fixa através dos comportamentos cotidianos da sociedade ou da mídia. Assim como guardam a mesma proporção a violência que se dá no ambiente social e comunitário como a que ocorre na intimidade do lar ou no ambiente de trabalho.

No entanto, a erradicação deste problema vai além de sua visibilidade social. Depende de força política capaz de transformar as atitudes de violência e subjugação da mulher, tão presentes na sociedade. Daí porque insere-se a palavra “Persistência” ao título da pesquisa, a fim de entender que atingido o objetivo de visibilizar a temática seja no cenário mundial, regional, ou no local e, mesmo diante da institucionalização de regras e condutas neste sentido, poucos têm sido os avanços concretos para a eliminação da violência contra as mulheres. Portanto, a violência persiste e tem atingido formas cada vez mais requintadas de crueldade, como as práticas femicidas de que tanto se ocupam os meios de comunicação.

De acordo com este cenário, a presente pesquisa se propôs a trilhar o caminho da visibilidade internacional da violência contra a mulher e a implementação das regras e obrigações assumidas pelos Estados a fim de perseguir uma solução política que torne possível a sensibilização social para o enfrentamento do problema. Para tanto, pretendeu-se questionar o quão efetivo são as políticas públicas estatais de combate à violência contra a mulher tendo em vista os parâmetros traçados pelos organismos internacionais. De forma que, para chegar a este ponto, foi necessário, inicialmente, levantar a relação que o direito internacional dos direitos humanos estabelece com as políticas públicas de cada Estado, permeado à bandeira do movimento feminista. Além disto, questionou-se, também, o agir comunicativo da comunidade internacional atrelada à rede que sustenta as sociedades transnacionais. Avançando no desenvolvimento do tema estabeleceu-se o sistema internacional de monitoramento e controle (*international accountability*) dos direitos humanos como referência para a mensuração da efetividade das políticas públicas estatais.

A escolha da presente pesquisa recaiu sobre as políticas de enfrentamento à violência contra as mulheres no Brasil e na Argentina. Primeiramente, cumpre ressaltar que, embora a Convenção para Eliminação de todas as Formas de Discriminação contra a Mulher esteja em vigor mundialmente desde 1979, foi o sistema interamericano de direitos humanos que saiu na vanguarda do tema quando aprovou a Convenção Belém do Pará, primeiro tratado internacional específico da violência contra a mulher. De modo que a América Latina demonstra uma institucionalização da matéria, fato este que torna a região favorável ao acompanhamento das atividades em prol do seu combate. Brasil e Argentina, como países latino-americanos, apresentam contextos políticos e econômicos muito semelhantes, mas apresentam trajetórias distintas na efetivação dessas regras, podendo de uma forma ou de outra colher experiências desiguais e ao mesmo tempo complementares. Em outras palavras, não se trata apenas de fixar as semelhanças e diferenças entre os países, mas de perceber o quanto contextos similares podem gerar diferentes experiências e expandi-las, além fronteiras, influenciando um ou outro, seja positiva ou negativamente.

Especificamente sobre Brasil e Argentina algumas considerações de ordem política foram traçadas para o desenvolvimento do tema. O que aproxima os contextos históricos destes países e permite uma demarcação de tempo para a presente pesquisa é o fato de que sofreram golpes militares ditatoriais que encrudesceram as violações aos direitos humanos. A consequência imediata é um período posterior democrático ávido por redistribuir justiça, ao mesmo tempo em que enfrenta crises econômicas que impedem as práticas políticas neste sentido. Há ainda que levar em conta os padrões culturais presentes nas

sociedades destes países que corroboram para a perpetuação de estereótipos, impedindo, assim, a conformação social do princípio da igualdade.

Este arcabouço contextual teve impacto direto sobre a forma com que cada Estado se organizou para reconhecer o direito das mulheres à uma vida sem violência. A criação do Conselho Nacional dos Direitos das Mulheres no Brasil e do *Consejo Nacional de la Mujer* na Argentina são dois exemplos de políticas que se iniciam com o ímpeto de governos democráticos, mas que se esvaziam ao longo do tempo devido às crises econômicas, recuperando fôlego apenas nos denominados governos progressistas que ocupam o poder a partir do século XXI. Há que se destacar ainda o movimento interno realizado pela sociedade civil organizada que, diante da inércia governamental, realiza debates, organiza conferências, marchas, observatórios, denuncia as violações à comunidade internacional e age em rede com organismos transnacionais a fim de impulsionar a relevância social do tema e buscar a implementação de políticas públicas eficazes.

E é exatamente este movimento em rede que proporciona o sistema de monitoramento e controle dos organismos internacionais em prol dos direitos humanos. Conceitos como a lógica do apropriado, o poder de embaraçar e o efeito *bumerang* foram buscados pela pesquisa para compreender como o sistema internacional de direitos humanos, especificamente os da ONU e da OEA, mesmo sem poder sancionatório, conseguem constranger os Estados a cumprir as obrigações que assumem quando se tornam parte de um tratado ou convenção internacional. Daí porque se torna necessário estabelecer parâmetros de acompanhamento a fim de verificar quais as metas atingidas e quais a atingir pelos Estados no que se refere a cumprimento de padrões de direitos humanos. Cumpre salientar, no entanto, que dado o caráter de continuidade destes direitos, mensurá-los e aperfeiçoá-los se torna uma tarefa constante que nem de longe implica uma classificação final de resultados.

O importante é entender o quanto o Estado tem se comprometido com as normas internacionais de direitos humanos, quais os esforços estatais para tornar estes compromissos em resultados e qual o estágio de progressão desses esforços empreendidos para a implementação dos direitos humanos conforme as regras internacionais. E o percurso escolhido por esta pesquisa para analisar esses itens foi o desenvolvido pelo Alto Comissariado de Direitos Humanos da ONU: estabelecer em cada país escolhido para comparação os indicadores estruturais, de processo e de resultado sobre o combate à violência contra a mulher. Para que esta escolha pudesse render os frutos esperados foi necessário determinar quais as variáveis seriam levadas em consideração para atestar se as ações empreendidas pelos Estados encontram correspondência com o que se obrigam. Para tanto,

duas classes de variáveis foram eleitas e entrelaçadas entre si conforme a análise foi ocorrendo. A primeira série intencionou verificar o cumprimento do princípio da igualdade e não discriminação, do acesso à justiça e do acesso à informação capaz de proporcionar participação política. Já a segunda série teve o objetivo de averiguar a recepção do direito internacional dos direitos humanos, a destinação orçamentária e as capacidades estatais envolvidas em prol do enfrentamento da violência contra a mulher.

Mas isto somente foi possível pelo uso da técnica da soma de eventos aplicada aos indicadores estruturais e de processo e da medição por *standars* aplicada aos indicadores de resultado. A soma de eventos, como o próprio nome indica, tem o objetivo de listar as ações empreendidas pelos Estados ao longo do tempo com o intuito de alcançar o patamar desejado pelos tratados ou convenções internacionais. Já a medição por *standars* pretende classificar os resultados como satisfatórios ou violadores e, para tanto, utiliza uma escala numérica correspondente. No caso da presente pesquisa foram considerados, para os indicadores estruturais e de processo, os eventos ocorridos desde a abertura democrática de Brasil e Argentina até a atualidade, cobrindo, portanto, um período de 30 (trinta) anos. O mesmo espaço de tempo foi considerado nos indicadores de resultado, levando em consideração o sistema de monitoramento internacional através do envio de relatórios oficiais por cada país.

As conclusões captadas pela pesquisa após a aplicação da proposta teórica e metodológica fizeram transparecer um quadro de aceitação das normas internacionais em ambos os países, mas que foram se materializando em âmbito interno de maneira lenta e gradual. Aceitar as regras, no entanto, não significa cumprimento de obrigações, que vai além da edição de leis. Necessário se faz agregar políticas públicas com destinação orçamentária concreta e envolvimento da burocracia estatal congregando instrumentos de controle da sociedade civil. Embora alguns avanços possam ser sentidos, esta lógica ainda está por ser construída por Brasil e Argentina. As recomendações dos conselhos e comitês de monitoramento nos sistemas ONU e OEA demonstram que os dois países ainda não estabeleceram um padrão ótimo de cumprimento das obrigações assumidas. E os números internos, ainda que imprecisos, fazem transparecer a incapacidade de enfrentamento do problema. Daí porque, cada vez mais, os mecanismos de avaliação e acompanhamento das ações empreendidas em prol do combate à violência contra as mulheres deve ser perseguido tanto pela comunidade internacional, como pelos Estados e sociedade civil organizada.

Portanto, a leitura da presente pesquisa se torna relevante para a comunidade acadêmica, não só para fixar o arcabouço das políticas de enfrentamento da violência contra as mulheres nestes países da América Latina, como para determinar os limites estatais a serem

transpostos no cumprimento do direito internacional dos direitos humanos. O trabalho dividido em cinco capítulos pretendeu descrever os esforços dos países em articular problemas locais com políticas internacionais, além de demonstrar as especificidades internas que dificultam um bom alinhamento dessas políticas, bem como avaliar o grau de comprometimento das ações de cada país. De forma que, depois de entrelaçadas as teorias e metodologia, foi possível atingir os objetivos da pesquisa e propiciar considerações comparativas válidas sobre o tema.

1. ENFOQUE DOS DIREITOS HUMANOS NAS POLÍTICAS PÚBLICAS: O ESPAÇO RESERVADO À PROTEÇÃO DAS MULHERES

1.1 – A interrelação dos Direitos Humanos e das Políticas Públicas

A expressão direitos humanos é corriqueiramente utilizada para expressar direitos básicos afetos à dignidade humana, normalmente, fixados em tratados internacionais e ratificados pelos países signatários¹. Sempre que situações que atentam contra a vida, a integridade física, a liberdade de expressão, bem como, preconceitos relativos à condição de sexo, raça, religião ou nacionalidade são debatidos, a expressão é maciçamente empregada pela mídia em geral. De forma que o termo guarda em si significados redentores da condição humana passível de resgatar sentimentos de solidariedade e cumplicidade social.

Sabe-se que a acepção ideológica e simbólica dos direitos humanos é cunhada a partir das discussões do pós-guerra estimuladas pelo impacto gerado pelo genocídio imposto pelo nazismo. O contexto deste momento favoreceu não só o comprometimento dos Estados Nacionais com o tema bem como a criação de um arcabouço jurídico que impusesse o cumprimento de parâmetros mínimos de garantia da segurança do indivíduo em um mundo plural. O plano político de cada Estado deveria se comprometer com estes valores a fim equacionar o discurso de paz, justiça e equidade tão valorizados naquele momento histórico.

A partir daí, os direitos humanos adquiriram uma via dupla. Ao mesmo tempo que nenhum país ou governo se posicionava contrário aos seus parâmetros, se viam, diuturnamente, questionados pela sociedade civil, quer nacional ou internacional, sobre o comprometimento de suas políticas com a temática. Ocorre que, embora, esta pauta estivesse presente, ao menos como discurso, nos planejamentos políticos, a realidade econômica e social² a que estava inserida emperrou o desenvolvimento das condições favoráveis de sua concretude. A terminologia direitos humanos passou, diante dos conflitos entre as práticas político-jurídicas, a enfrentar a avaliação negativa de seus resultados e a serem encarados como promessas sem efeitos satisfatórios³.

¹ Segundo Almeida (1996) há uma dificuldade de se definir com precisão direitos humanos porque tendem a fazê-lo sob sua perspectiva pessoal, tendo em vista ideários, filiação política, influências ideológicas, etc.

² Moreira, Quinteiros e Silva (2010) ao se referirem ao contexto político da América Latina entre as décadas de 1980 e 90 esclarecem que a crise política deste momento desviou o debate da esfera política para a econômica e, portanto, propício para a implantação do neoliberalismo.

³ De acordo com Barreto (2013) existe uma ilusão de que para concretizar os direitos humanos basta inseri-los na lei e fazer-se aplicar por juizes e policiais e Alves (2010) acrescenta que o descrédito dos direitos humanos encontra-se na proliferação infinita de normas que as torna inassimiláveis e pouco passíveis de monitoramento.

A crise conceitual dos direitos humanos é enfrentada por poucos no campo teórico⁴. Os embates que o tema trava nos campos políticos, econômicos e sociais, reforça a ideia da necessidade do debate prático sobre sua aplicabilidade e implementação em diversos contextos. A discussão sobre a sua fundamentação e sedimentação como núcleo moral do Estado democrático de direito é, portanto, dada a urgência dos resultados, considerada supérflua. No entanto, é de se considerar que se o que se almeja é que os direitos humanos possam se concretizar e se, depois de exaustivamente debatidos, os resultados ainda não lograram ocorrer, necessário se faz reconhecer o quão imperativo é localizá-los em uma base conceitual intangível às intempéries de qualquer natureza.

Vicente de Paulo Barreto (2013) ao escrever sobre o fetichismo dos direitos humanos aborda que na tentativa de consagrar normas globais que abarcassem o tema acabou-se por atribuir a ele a concepção de solução salvadora para a crise da ordem jurídica liberal impostas por suas perplexidades e fracassos. Para este autor é iminente que se liberte os Direitos Humanos da máscara fetichista e dogmática a que se encontra aprisionado a fim de reavaliar seus fundamentos e situá-los como categoria moral. Através do desenvolvimento dessa ideia de fetiche, Barreto, demonstra que o culto aos direitos humanos deslocou o seu objeto da realidade social objetiva dando-lhe uma concepção adjetiva.

Em outras palavras, o autor pretende chamar a atenção para a necessidade de negar a ação mágica e benéfica que o simbolismo contemporâneo atribuiu aos direitos humanos. Para ele, antes de serem entendidos como regras universais escritas, estes devem ser tomados como prerrogativa de sobrevivência social e assim vistos como declaração moral. Urge, portanto, em sua análise, que se realize uma fundamentação ético-filosófica⁵ da temática e que esta se desdobre no plano teórico e institucional a fim de verificar a estrutura valorativa da questão.

Trata-se de recuperar a discussão sobre a fundamentação dos direitos humanos considerada irrelevante para a prática jurídica do século XX. Como maior representante desta corrente, Bobbio (2004, p.43), embora admita a crise dos fundamentos relativo ao tema, é categórico ao afirmar que a busca por sua fundamentação não é capaz de levar ao resultado esperado, qual seja, a eficácia e a realização dos direitos do homem. Daí sua célebre colocação: “O problema fundamental em relação aos direitos do homem, hoje, não é tanto o de justificá-los, mas o de protegê-los. Trata-se de um problema não filosófico, mas político.”

⁴ Neste sentido ver “Apontamentos para uma teoria crítica acerca dos direitos humanos” de Celso Naoto Kashiura Júnior disponível em <http://www.andhep.org.br/anais>.

⁵ Comparato (2006) ressalta que a fundamentação ética deve ser um modelo de vida que deve ser universal.

É notório, entretanto, que o campo político tem especificidades próprias⁶ que, mesmo cumprindo parâmetros pré-estabelecidos, pode determinar valorações múltiplas. E isto é exatamente o que enfraquece os direitos humanos, tornando-os vulneráveis diante da complexidade de contextos e práticas que enfrenta. Admitir que o problema da concretude dos direitos humanitários é político subtrai da discussão a essencialidade da pessoa humana e a coloca no campo da superficialidade. Não basta a adesão dos Estados à declaração comum, devem perseguir também seus objetivos. Se do contrário, os governos, apesar de adeptos aos formalismos estabelecidos pelos tratados internacionais, se reservarem, sob o manto de sua soberania, no direito de interpretar a abrangência dos direitos humanos ou o seu sistema de proteção, a satisfação dos mesmos restará sempre comprometida.

Do embate entre os que buscam uma justificação teórica para os direitos humanos e os que defendem, tão somente, sua concretização, depreende-se o resgate das discussões entre defensores dos direitos naturais e os positivistas. Os denominados jusnaturalistas adeptos da natureza racional do homem situam os direitos do homem no campo da ética que legitima os valores morais comuns e os outorga como válidos independentemente de seu reconhecimento escrito porque anteriores a ele⁷. Seguindo este raciocínio, as declarações de direitos humanos representam a consagração, o reconhecimento ou o meio de implementação de direitos que são independentes à recepção jurídica porque inerentes à condição humana. De forma que resta legítimo a cobrança de respeito aos direitos humanos mesmo em sistemas jurídicos que não os reconheçam.

Se assim o é, o problema que se apresenta é de ordem prática, a partir dos questionamentos dos chamados positivistas de que os princípios éticos a que referem os naturalistas não são universalmente válidos e sim relativos a épocas e circunstâncias.⁸ Daí porque há um alargamento do domínio destes direitos marcadas no tempo. Portanto, para estes, os direitos do homem atendem às necessidades contextualizadas em cada momento histórico específico. No entanto, é justamente a história que demonstra a fragilidade do espaço jurídico positivado que não suporta grandes doses de realidade social, política e

⁶ Labra (1999) ao se referir ao campo político como um campo de conflitos esclarece que a escolha política é, essencialmente, diversa, visto que há diferentes visões de valores, de conhecimento, dentro de diferentes grupos sociais sem fórmulas concretas de combinação.

⁷ Lafer (1988) assinala que o paradigma do Direito Natural contém a ideia de que a função do Direito é qualificar as condutas em boa e justa ou má e injusta e que esta qualificação promove uma vinculação entre norma e valor, exercendo uma função de controle.

⁸ Lafer (1988) destaca que o processo de positivação trouxe a percepção da historicidade do Direito e com ela a erosão da crença de um Direito Natural e a preponderância da lei positiva.

econômica. Os momentos de ruptura⁹ com os direitos humanos evidenciam que as práticas legais podem ser imorais.

A necessidade de expandir o debate sobre a questão é notória. Urge discutir alternativas possíveis e viáveis de fundamentação ética dos direitos humanos para amadurecimento da condição de sua universalidade e sua sobrevivência diante das constantes ameaças de rupturas. Trata-se de estabelecer um mínimo ético com vistas a alimentar o sistema e superar a crise de sentido do homem. De acordo com Fábio Konder Comparato (2008, p.26) uma das etapas históricas de elaboração do conceito de pessoa seria a descoberta do mundo dos valores através da transformação dos fundamentos da ética: “Ou seja, a pessoa humana é, ao mesmo tempo, o legislador universal, em função dos valores éticos que aprecia, e o sujeito que se submete voluntariamente a estas normas valorativas.”

A “Declaração Universal dos Direitos do Homem” de 1948¹⁰, documento ícone destes direitos, representa a vontade dos países membros de criar regras mais vinculantes que pudessem afastar os horrores perpetrados na segunda grande guerra. Regras estas que externizaram valores supremos de liberdade e equidade. Seguindo este padrão, um pouco mais tarde, em 1969, surge a “Convenção Americana de Direitos Humanos” que trouxe a discussão para o âmbito regional. Ambos cumpriram a formalidade esperada por documentos de consenso político e os Estados-membros foram pouco a pouco aderindo aos seus textos¹¹. Os direitos humanos estavam assim institucionalizados.

No entanto, essa condição não foi suficiente para que estes direitos fossem respeitados no período dos governos ditatoriais que se implantaram na América Latina¹², por exemplo, no século XX. Mais uma vez, a condição humana e seus valores de liberdade e igualdade foram suplantados em nome de uma ordem política e econômica que se sobrepôs a eles. Crise de paradigmas que delegou a um plano ínfimo a preocupação ética com o outro.

O panorama mundial do pós-guerra acenava para um cenário de consenso geral de validade da garantia de direitos de liberdade e igualdade. Porém o que se seguiu não pode ser

⁹ A ideia de ruptura com os Direitos Humanos é trabalhada por Hannah Arendt quando escreve sobre regimes totalitários nazista e estalinista. Verificar em LAFER, Celso. A reconstrução dos direitos humanos: Um diálogo com o pensamento de Hannah Arendt. São Paulo: cia das Letras, 1988.

¹⁰ Piovezan (2010) esclarece que a força vinculante da Declaração surgiu após o processo de “juridicização” que “começou em 1949 e foi concluído apenas em 1966, com a elaboração de dois tratados internacionais distintos – o Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos e o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais – que passaram a incorporar os direitos constantes da Declaração Universal.”

¹¹ Comparato (2008) diz que os direitos fundamentais nada mais são que os direitos humanos inseridos nas Constituições dos Estados .

¹² Nos anos 60 e 70 ascenderam regimes ditatoriais nos países latino-americanos, principalmente na região sul (Brasil, Argentina, Chile e Uruguai). Embora seja discutível que os tratados internacionais de Direitos Humanos, existentes à época, ainda não estivessem ratificados em estes países, o entendimento é de que tratam-se de normas de caráter imperativo.

desconsiderado para a análise contextual dos direitos humanos. A bipolarização econômica mundial entre capitalismo e socialismo trouxe uma tensão constante para os Estados de direito, principalmente para aqueles de economia dependente dos países hegemônicos. Ao passo que o socialismo soviético blindava os países sob sua influência em sistemas de governos centralizados e totalitários, a doutrina da segurança nacional¹³, filha dos ideais anticomunistas da época, avançava entre os países capitalistas como uma bandeira da democracia. Segundo Hobsbawn (2002, p.338), “entre 1960 e a metade da década de 1980 aquilo que os Estados Unidos chamavam ‘mundo livre’ passou pela fase de maior disseminação de governos não democráticos desde a queda do facismo (...)”

O resultado para países da América do Sul (como Brasil, Argentina e Chile) foi a implantação de governos ditatoriais com um aparelho repressivo brutal. Entre 1960 e 1990, a região assistiu o uso indiscriminado da força através da censura aos meios de comunicação, prisões arbitrárias, uso de torturas, assassinatos, além de desaparecimentos forçados, penas de banimento, cassações políticas, demissões e aposentadorias compulsórias¹⁴. Paralelamente, as décadas de 60 e 70 impulsionaram, de outra forma, graças a investimentos estrangeiros, um razoável desenvolvimento à América Latina, mas a conta não tardaria a chegar. A década de 80 inicia-se com uma crise econômica para estes países sem precedentes que se arrasta para os anos 90, forçando a democratização dos governos ditatoriais.

Os restabelecimentos dos regimes democráticos na América Latina ocorrem acompanhados de uma reforma econômica imposta pelo Neoliberalismo e de um novo modelo de integração econômica: os blocos econômicos. O denominado Consenso de Washington imposto pelas agências internacionais estabeleceu entre outras coisas uma desestatização da economia seguida de uma auto regulação e um grande processo de privatização de bens públicos. Estas políticas foram adotadas em maior ou menor grau por cada país latino-americano e a sua aplicação geraram crises sociais regionais sem precedentes¹⁵.

O fenômeno da globalização insere a América Latina em modelos econômicos estabelecidos de fora para dentro, generalizados, sem levar em consideração a diversidade populacional e cultural que aqui fervilha. O mercado livre e a abertura econômica colocaram

¹³Segundo Freire (2009,) a doutrina da segurança nacional é a forma hábil de um Estado obter a manutenção dos objetivos nacionais, mesmo diante de antagonismos.

¹⁴ COMISSÃO NACIONAL DA VERDADE. CONTEXTO HISTÓRICO DAS GRAVES VIOLAÇÕES ENTRE 1946 E 1988. Relatório – Vol.1. Dezembro de 2014.

¹⁵ Para Moreira, Quinteiros e Silva (2010) o Efeito Tequila (crise mexicana) foi a primeira crise da América Latina na era neoliberal globalizante e que desencadeou outras no Brasil e na Argentina, por exemplo, bem como, mais recentemente a crise mundial de 2008.

os países frágeis sobre o controle de transações e de interesses especulativos internacionais. O resultado foi uma reação social fortemente desencadeada mundo afora. O processo de desigualdade social se acentuou e as condições humanas de sobrevivência pioraram ameaçando direitos humanos.

O que estes conflitos econômicos-políticos da modernidade evidenciam é que os valores cultuados pelos direitos humanos como a igualdade e a liberdade não são questões naturais da condição humana. Frente aos determinismos sociais que o homem está inserido, estes valores devem ser conquistados. São, portanto, um dever-ser¹⁶. Por conseguinte, nota-se que a busca a estes ideais éticos representam, antes de tudo, a luta contra à opressão e à injustiça. E como as situações constrangedoras a que a humanidade se depara se reinventam no tempo, o rol de direitos a se proteger se expande, mas ao final representam sempre o combate a formas que atentam contra a igualdade e a liberdade. O que sempre está em jogo é a validade universal destes valores e este é o maior desafio atual dos direitos humanos.

O movimento de internacionalização dos direitos humanos tem a função de estender a todos os membros da espécie humana os princípios da Declaração de 1948, o que, por si só, gera uma tensão entre esta concepção universalista e a legitimidade cultural desses direitos. Em outras palavras, se o mundo contemporâneo é rico em diversidade cultural, a convivência entre diversos sistemas de direitos é inevitável e também o é o choque destes ideais com a ideia de universalidade dos direitos humanos. O reconhecimento do multiculturalismo¹⁷ demonstra um mundo com pluralidade moral e, portanto, hostil ao caráter hegemônico dos direitos humanos. Mas isto não quer dizer que a universalidade deva ser negada.

Vicente de Paula Barreto (2012), ao escrever sobre o tema, constata que algumas capacidades constitutivas do corpo da identidade humana independem da cultura, ou seja, a categoria moral e jurídica da dignidade humana é o universalismo mínimo que reconhece a pluralidade moral, mas que sustenta que os diferentes modelos podem ser avaliados em função de valores universais. Para este autor, trata-se de libertar do monismo moral, ao mesmo tempo em que não se conforma em aceitar que seja impossível estabelecer um mínimo moral comum, apesar das diferenças. É o que ele chama de senso comum do humano, partilhado por todas as culturas e tradições, mas que rechaça práticas que violem o ser humano e sua dignidade.

¹⁶ Expressão difundida pela Teoria Pura do Direito de Hans Kelsen que realiza a distinção ontológica e epistemológica entre o ser e o dever-ser para a pontar que a validade e, não, a verdade é a condição de existência da norma. Para Barreto (2008) os indivíduos, na essência, não são livres e iguais, mas devem ser.

¹⁷ Redefinição multicultural de direitos humanos proposta por Wolkmer (2006).

Daí porque o conceito de direitos humanos ultrapassa os parâmetros nacionais e, portanto, o reconhecimento jurídico positivado dos direitos humanos deve ser perseguido, visto ser indubitável que um direito escrito torna seu objeto mais certo, menos controvertido e capaz de neutralizar sua violação. Mas caso haja ausência de positivação ou mesmo presença de normas que negam os direitos humanos, isto não os invalida porque os argumentos morais que sustentam os alcances de tais direitos são de ordem ética e, portanto, minimamente universais.

Este é o argumento para a reconstrução do conceito de Direitos Humanos a fim de fundamentá-los em princípios morais e, a partir disto alcançar o seu reconhecimento e respeito. Carlos Santiago Nino (1989) defensor do construtivismo ético¹⁸ afirma que o discurso moral se organiza tendo em vista o reconhecimento dos indivíduos por seus pares como iguais, como seres com valor e dignidades intrínsecos e merecedores da mesma consideração e respeito. Sua tese de fundamentação ética para conferir condições de aplicabilidade aos direitos humanos é uma alternativa possível e viável para conceder a estes o universalismo almejado. De acordo com o próprio autor, seus argumentos propõem um ajuste mútuo entre conceito e teoria cuja qual este termo opera.

Dessa forma, defende o autor que para caracterizar moralmente os direitos humanos é necessário situá-los no campo do discurso moral, vez que são produto da formulação e da aceitação de juízos com os quais se pretende alcançar princípios de uma moral ideal. Princípios estes que, hierarquicamente superior a outros, devem corresponder ao equilíbrio reflexivo entre autonomia, inviolabilidade e dignidade ao mesmo tempo em que afastam a visão totalitária da sociedade. São superiores porque respaldam o reconhecimento de outros direitos e, portanto, passam pelo reconhecimento do sujeito como ente autônomo em suas escolhas e do Estado como facilitador desta satisfação pessoal. Além de preservar a inviolabilidade e a dignidade da pessoa aceitando a imposição de limitações apenas para cumprimento do caráter distributivo de direitos sociais.

Portanto, o discurso moral, chamado de originário pelo autor, nada mais é do que o consenso que vincula a escolha coletiva, a aceitação livre dos indivíduos de princípios para guiar suas ações e suas atitudes frente à ação dos outros. Mas, segundo o autor, para ser válido deve cumprir as condições de racionalidade, quais sejam: publicidade, generalidade, superveniência, universalidade, prevalência e imparcialidade. Em outras palavras, estes princípios, que devem ser acessíveis a todos e aplicados para casos iguais, garantem as

¹⁸ Teoria desenvolvida por John Rawls em que o discurso moral tem seus pressupostos estruturais adaptados a suas funções sociais.

condições de validade da fundamentação moral dos direitos humanos. Trata-se do reconhecimento dos indivíduos como seres de dignidade intrínsecos e merecedores da mesma consideração e respeito.

De forma que, os princípios da autonomia, da inviolabilidade e da dignidade são supremos na medida em que justificam o discurso moral originário que, por sua vez, fundamenta a democracia. Esta, denominada pelo autor de discurso moral regimentado, visto que sistematizam estes princípios morais e fundam os direitos humanos que, nada mais são do que os instrumentos necessários para satisfazer, garantir ou proteger os mencionados princípios. Como se vê, em Nino, ética e direito estão vinculados entre si e fazem dos direitos humanos o núcleo moral do Estado democrático de direito.

Uma vez situados os direitos humanos no campo da ética e estabelecidos seus desdobramentos no plano da teoria do direito, resta discutir seus reflexos na seara institucional¹⁹ através das políticas públicas nacionais. Trata-se de discutir os instrumentos utilizados pelos governos para garantir a materialização dos direitos humanos para concretizar a promessa do Estado democrático. Não se trata apenas de produção das normas de garantia dos direitos humanos ou da sua fundamentalização²⁰, mas da realização de diretrizes para o enfrentamento dos entraves para a realização desses direitos. Este entrelaçamento entre direitos, Estado e gestão é que dará a tônica para a eficiência da administração pública na realização das finalidades coletivas.

As políticas públicas enquanto diretrizes governamentais surgem para dar racionalidade às ações de governo a fim de comprovar a eficácia estatal na promoção dos seus objetivos e seu sentido desenvolve-se em dois momentos. O primeiro deles situa-se no auge do desenvolvimento científico, próprio do período pós-guerra, quando o termo era utilizado para imprimir eficiência à capacidade governamental capitalista e demonstrar sua superioridade ao sistema de produção socialista. O que era considerado relevante nesta disputa político-econômica era a administração dos recursos disponíveis através do planejamento. Planejar para antever como melhor alcançar as suas metas foi tarefa empreendida em alto grau pelo socialismo e, para os analistas capitalistas construir um mecanismo para comprovar a eficiência de suas propostas era imperioso.

¹⁹ De acordo com o paradigma neo-institucionalista, instituições são tanto as organizações que coordenam as ações coletivas como as regras de cada arena decisória que impõem certos incentivos para as estratégias que os autores procuram adotar. Verificar em *SKOCPOL, Theda. Protecting soldiers and mothers. First Harvard University Press, 1995.*

²⁰ Breus (2007) assinala que um Estado constitucional deve incluir metas e diretrizes no texto constitucional a fim de concretizar e proteger os direitos fundamentais expostos ali.

Neste contexto, Lasswell (1992) sugere a criação das ciências de políticas da democracia a fim de produzir conhecimento e método científico próprio e, a partir de então, tornar a administração pública operativa e exitosa. É desta iniciativa que desponta as primeiras discussões sobre o significado das políticas públicas e seu ciclo de vida. Termos como agenda política, análise e tomada de decisões, implementação e avaliação surgem de debates teóricos²¹ no seio das sociedades capitalistas e se cristalizam na seara jurídico-política mundial no fim do século XX.

A acepção mais atual, no entanto, tem outra conotação. Embora herdeira da primeira, o que contemporaneamente se concebe como políticas públicas está diretamente ligado à relação que o Estado empreende com a sociedade civil na administração dos bens coletivos e na realização das finalidades coletivas. O fato do Estado estar obrigado a realizar prestações sociais positivas para seus cidadãos como fruto da constitucionalização fundada na solidariedade²² redefiniu o seu significado e fez surgir um novo paradigma instrumental para delimitar seu campo de atuação. De forma que a expressão traz em seu mais amplo espectro a ênfase na resolução de problemas coletivamente relevantes.

O que marca a passagem do primeiro sentido para o segundo é a releitura do Estado de direito e de uma nova gestão pública que, se veem desafiados pela diversidade e complexidade social. O desmantelamento da bipolarização mundial entre capitalismo e socialismo percebido através dos acontecimentos de 1989, como a queda do muro de Berlim, debilitou a ideia de governo como centro da política e da coesão social. A concepção de desenvolvimento guiada por atividades estatais uniformizadoras sofreu forte crise diante das práticas de globalização que impulsionaram novos conflitos e a projeção de novos atores políticos e sociais no cenário mundial. Acresce-se a isto o fato de que as políticas neoliberais empreendidas nos anos 90 do século XX aumentaram a desigualdade e a deterioração do processo de integração social na maioria dos países.

De modo que não é mais suficiente o planejamento estatal sobre determinado tema sem levar em conta a equação Estado-sociedade civil. É o que Barreto (2013) denomina de passagem da regulamentação para a regulação e do governo para a governança. Não se trata mais de somente criar mecanismos legais e políticos que viabilizem o controle das atividades estatais e sim da capacidade operativa de praticar as decisões conjugando os

²¹ Muitos autores se debruçaram sobre o tema que se desenvolveu a partir de meados do século XX. Baptista e Rezende (2011) elaboram um quadro com as fases do processo decisório em diferentes estudos sobre análise política, contendo a seguinte ordem: 1947 – SIMON; 1951- LASSWELL; 1971 – MACK; 1973 – ROSE; 1974- BREWER; 1978 – JENKINS; 1984- HOGWOOD e GUN; 1993 -HOWLLET e RAMESH.

²² Canotilho (2001) afirma que são as políticas públicas que realizam os direitos sociais sob o manto da solidariedade social.

desafios e as oportunidades coletivas. Portanto, o estabelecimento de políticas públicas enquanto metas da atividade estatal no compromisso de sua função social traduz-se no delineamento de um novo significado que assume o Estado que as congrega como elemento instrumental na solução de problemas de cidadania.

Nascem, assim, as políticas públicas na perspectiva dos direitos humanos e as suas regras procedimentais no cenário da governança²³. Esta entendida como a interdependência entre o campo político, mercantil e social para manter negociações constantes. Uma combinação de diferentes atores, recursos disponíveis e desafios coletivos. De forma que os programas de ação pública se convertem em decisões e ações que operacionalizam os princípios de direitos humanos já consagrados como objetivos do Estado e de seus agentes.

Segundo Guendel (2002) o enfoque dos direitos humanos procura reconciliar a moral, a política e o direito em um horizonte ético, mas ao mesmo tempo operacional. Para ele não basta um Estado Social de Direito, necessário se faz desenvolver uma sociedade de direitos com pessoas tolerantes, proativas e organizadas para garantir uma qualidade de vida. Daí porque as políticas públicas devem, invariavelmente, interferir em processos sociais e cultivar valores de tolerância e reconhecimento recíproco. Este arcabouço é que imprime completude à concepção de cidadania que passa a abarcar os âmbitos não só políticos e sociais como também o cultural.

Destarte, uma vez alcançado o reconhecimento dos direitos humanos impõe-se sua concretização através das políticas públicas. Isto porque em um cenário de redefinição das capacidades governativas frente aos custos dos direitos, somente a orientação através das possibilidades de administração dos interesses frente ao problema público e à discussão das múltiplas decisões, viabilizará o alcance desejado. A complexidade social da atualidade não mais permite que as ações de poder estejam presas somente na atividade de governo e lhe sejam impostas coercitivamente. Mesmo porque os Estados não estão voltados somente para as práticas políticas internas senão também para uma ordem internacional.

O sistema da comunidade internacional para o reconhecimento de direitos humanos se desenvolve desde a Declaração Universal aprovada pela ONU em 1948, e esta

²³ Definição de governança disponibilizada em <http://www.siteresources.worldbanking.org> pelo Banco Mundial: “Os autores dos WGI definem governança como as tradições e instituições por meio das quais a autoridade de um país é exercida. Isso inclui o processo pelo qual os governos são selecionados, monitorados e substituídos; a capacidade do governo de formular e implementar políticas sólidas com eficácia; e o respeito dos cidadãos e do estado às instituições que regem as interações sócio-econômicas entre eles.”

diretriz se tornou mais forte com a Conferência Mundial de Viena em 1993²⁴. Este documento afirmou categoricamente ser inquestionável a universalidade destes direitos, além de estabelecer formalmente a necessidade de programas globais e nacionais de políticas públicas que abarquem este enfoque.

A emancipação do sujeito de direito é, portanto, a meta que deve ser perseguida e a concretude dos direitos humanos são a forma encontrada para debilitar a rede de impotência que cerca os indivíduos e, assim, realizar as capacidades necessárias para atingir tão almejada qualidade de vida (NAÇÕES UNIDAS, 2004). Esta ideia de empoderamento²⁵ político está diretamente ligada às habilidades de participação democrática e remete ao debate da autonomia dos indivíduos. O espaço político deve corresponder a práticas solidárias e recíprocas que levem à sensibilização social do uso dos recursos disponíveis, à utilização de oportunidades e a ações conjuntas. O engajamento entre sociedade civil e Estado é o caminho para promover projetos sociais e políticos com resultados positivos.

1.2 Conflito, influência e inclusão: A esfera pública e a sociedade civil

O estudo do espaço em que as deliberações políticas devem ocorrer, a fim de tornarem concretas as propostas em direitos humanos, toma importância à medida em que se constata que as noções de público e do político não se esgotam na esfera estatal. Diante dos vários contextos de ruptura ou de ameaças de ruptura com os direitos humanos que do século XX testemunhou, o espaço público foi redesenhado. A perda de confiança em modelos democráticos construídos com práticas neoliberais despertou uma sociedade civil organizada em movimentos sociais bem como a emergência de novos atores sociais, mormente, de grupos de minorias²⁶ organizados em prol de reivindicações históricas.

Este processo atingiu em maior monta sociedades com índices de desigualdade elevados como a América Latina. Estas democracias jovens²⁷ têm o desafio de congregar um Estado de direito em construção e estas novas formas de representatividade social.²⁸ Os

²⁴ A “Declaração de Viena” contém expressamente em seu texto que: “Todos os Direitos do homem são universais, indivisíveis, interdependentes e interrelacionados.”

²⁵ Vazquez e DelaPlace (2011) asseveram que trata-se da construção política do sujeito de direitos.

²⁶ O termo minorias é comumente empregado na acepção qualitativa e não quantitativa para designar grupos vulneráveis e/ou marginalizados na sociedade em geral. A expressão aparece pela primeira vez no Pacto Internacional dos direitos Cívicos e Políticos da ONU em seu artigo 27 para designar questões de etnia, religião e linguísticas.

²⁷ Termo utilizado para as democracias pós 1970, de acordo com Weffort (1992).

²⁸ Moreira, Quinteiros e Silva (2010) demonstram que na América do Sul as aberturas democráticas pós período ditatorial ocorreram de forma sequenciada como a Argentina (1983), Uruguay (1985), Brasil (1986),

campos da política e da economia se viram pressionados por demandas sociais organizadas e, assim, foram forçados a estabelecer novas bases democráticas e redefinir o espaço público. Portanto, as discussões teóricas sobre como os atores interagem nos espaços públicos de forma a influenciar as decisões políticas na dinâmica do Estado Democrático tornam-se relevantes.

Habermas (2012) propõe a noção de democracia deliberativa como sendo o movimento comunicativo em que se dá a decisão política. Assim, ao analisar a realização democrática procedimental, este autor afirma que a decisão política deve ser tomada por meio da discussão e não pela ordem. Sua análise de democracia deliberativa contém uma revalorização da esfera política. A inovação de sua teoria está na diferenciação que apresenta ao modelo de democracia do Estado liberal de direito em que há uma prevalência de acordos de interesses privados.

Desse modo, caracteriza a esfera pública nas sociedades modernas como cenário institucionalizado de interação discursiva utilizados por grupos de indivíduos como mecanismo de participação política. Esta esfera que contém o poder comunicativo está ao lado do poder administrativo do Estado e da economia de mercado. De forma que, ao lado da esfera de mercado e do Estado se situa a sociedade civil da sociedade de cidadãos e não da sociedade burguesa. É, portanto, por meio da esfera pública que os cidadãos enxergam a possibilidade de crítica ao Estado e de entendimento entre as várias propostas políticas que surgem na sociedade.

Para o Habermas, há, portanto, um poder comunicativo oriundo da sociedade civil que pode dar certos direcionamentos ao processo de exercício político. A fim de poder exercer uma pressão real sobre o sistema político, a esfera pública faz uso da encenação e da intensificação de seus argumentos. Este é o papel desempenhado pelos movimentos sociais, pelas iniciativas cidadãs, fóruns cidadãos e as associações políticas que na interpretação habermasiana representam os agrupamentos da sociedade civil de perspectiva progressista. São eles que percebem os problemas e os potencializam de forma que comovam as pessoas com diferentes tipos de interesses, organizam a opinião pública e sensibilizam o sistema político.

Paraguai (1989) e Chile (1990). Informam também que o ano de 1989 é um marco na região, visto que foi marcado por eleições presidenciais com ritmos diferenciados de transição nestes países.

No entanto, o modelo apresentado por Habermas recebeu várias críticas²⁹, inobstante ter sido essencial para a visão da teoria crítica no que tange à participação política em sociedades de capitalismo tardio, tal como ocorreu na América Latina, em que as desigualdades sociais, culturais e econômicas são proeminentes. A maior delas surge com Fraser (1990) que propõe uma visão alternativa para a esfera pública através da reelaboração das premissas de Habermas. De início, esta autora aponta que o caráter livre, acessível, universal e desimpedido da esfera pública para o público em geral é, no mínimo, discutível, visto que a prática demonstra a pluralidade de públicos rivais que se utilizam do conflito para excluir a participação de uns em detrimento de outros (exclusão, esta, baseada em questões de propriedade, gênero e raça).

Esta autora considera que este contexto se aprofunda nas sociedades de capitalismo tardio³⁰ em que a desigualdade social vicia a deliberação democrática, visto que as relações entre os públicos estão suscetíveis à subordinação de uns pelos outros. Nestas sociedades, mais que as outras, o público é heterogêneo e segmentado e se relaciona diferentemente com o poder. Há ainda uma outra questão a ser considerada, nestas sociedades o manejo de grupos subalternos por outros, ou mesmo, a manipulação da opinião pública torna a esfera pública débil e a deliberação sem força prática.

O que Habermas e Fraser propõem é a análise da exposição das pessoas na esfera pública a fim de debaterem as questões políticas e de justiça social. Habermas traz uma análise procedimental através do agir argumentativo, já Fraser (2010) se utiliza das premissas habermasianas para reelaborá-las e avançar na discussão sobre a participação social no debate político. O foco desta autora concentra-se nos movimentos sociais contemporâneos e nos paradigmas populares de justiça que a ajudam estabelecer um pilar para uma teoria crítica da sociedade política que congrega filosofia moral, teoria social e análise política. Portanto, propõe uma teoria da justiça que leve em conta a parceria integral dos grupos individualizados na interação social. É o que ela denomina de princípio da paridade de participação.

Ultrapassando a caracterização da esfera pública, Fraser passa a debater as duas maiores demandas dos movimentos sociais, quais sejam, a redistribuição de recursos e o reconhecimento social a fim de uni-las à concepção de justiça. Para ela, a justiça deve corresponder a um conceito amplo que dê conta das reivindicações de igualdade social

²⁹ Além de Fraser que propôs alguns ajustes à teoria de Habermas para inseri-la em sociedades multiculturais, o autor também sofreu críticas de Young; Benhabib; Howhendahl e Mccarthy.

³⁰ Termo utilizado para designar sociedades que implementam a atividade industrial apenas no pós-guerra. Ver em Capitalismo Tardio por João Manuel Cardoso de Mello.

quanto as de reconhecimento da diferença. Isto implica dizer que a justiça deve ser pensada sem a polarização desses dois campos de análise, pois do contrário, com a prevalência de um campo sobre o outro, pode-se marginalizar os conflitos correspondentes. É o que ela chama de problema de deslocamento das reivindicações.

Desse modo, sua perspectiva inicia com o questionamento das políticas de reconhecimento que, ao seu ver, se voltam para um modelo de identidade que acabam por agravar as desigualdades entre grupos, podendo uns se voltarem contra os outros a fim de evitar a depreciação da identidade de um ou de outro. É por este motivo que a proposta desta autora é tratar o reconhecimento como uma questão de status social, de forma que, o que impede o reconhecimento não é a depreciação da identidade de grupo, mas a subordinação social que dificulta a participação dos grupos como iguais na vida social.

A maioria das sociedades modernas apresentam relações institucionalizadas de subordinação social através de leis que excluem alguns grupos do acesso a determinado direito, igualmente através de políticas de bem estar social ou de práticas costumeiras de patrulhamento. Vê-se, assim, que o não reconhecimento pode estar em conformidade com os princípios da legalidade, se apresentando de forma codificada na lei formal, em políticas governamentais, em práticas profissionais ou em padrões associativos ou, mesmo, em costumes, práticas sociais sedimentadas na sociedade. Este claramente é o caso das mulheres que seguem estigmatizadas pela violência doméstica ou pelas práticas de exclusão profissional. Esse modo de institucionalização das relações sociais está regulado por um padrão de valoração cultural que qualifica algumas categorias de atores sociais como normativos e outros como deficientes ou inferiores. Desse modo, negam a alguns membros da sociedade a condição de parceiros integrais na interação social.

Trata-se de uma violência simbólica, tal como proposto por Bourdieu (2012). Para este autor, a construção da identidade feminina que reforça as desqualificações, preconceitos e violências, se deu pela interiorização pelas mulheres das normas enunciadas pelos discursos masculinos. Normas estas reproduzidas na lei escrita, formal e propagada na sociedade através dos noticiários, propagandas, produções artísticas e culturais. Mas a aceitação do padrão status proposto por Fraser valoriza a superação da subordinação social a fim de alcançar a paridade de participação através da adoção de padrões que a promovam. O objetivo, portanto, é desinstitucionalizar os padrões que impedem a paridade de participação e substituí-los por padrões que a promovam. São estas convicções da autora que a levam a afirmar que o reconhecimento é uma questão de justiça, o que autoriza sustentar que é injusto que existam padrões institucionalizados de valoração cultural de cujas construções alguns

grupos sociais não participaram em igualdade de condições. Isto implica dizer que o não conhecimento é errado porque viola a justiça e é moralmente inaceitável porque nega a alguns indivíduos e grupos a possibilidade de participar como iguais com os demais na interação social.

Entendidas as questões sobre reconhecimento, Fraser (2007) demonstra a fragilidade das teorias sobre justiça distributiva que supõem que uma justa distribuição de recursos e direitos é suficiente para dar conta do não reconhecimento e avança na discussão da bidimensionalidade da sua teoria de justiça. Para ela, a redução do status às dimensões econômica e legal limita a aplicação da justiça e, conseqüentemente não exclui formas e níveis de desigualdade material e de dependência econômica. Por outro lado, a autora ressalta ainda que do mesmo modo os teóricos do reconhecimento supõem que as desigualdades econômicas estão enraizadas na ordem cultural que privilegia algumas formas de trabalho em detrimento de outras. Tal argumento também padece de fragilidade, visto que não leva em conta mecanismos econômicos que operam de modo impessoal e que servem para aprofundar as desigualdades econômicas.³¹

Tendo em vista estas disparidades é que Fraser propõe a concepção ampla de justiça que abarca reconhecimento e redistribuição através da paridade de participação como argumento que justifica a reivindicação social. Assim, os reivindicantes da redistribuição devem mostrar que os arranjos econômicos existentes lhes negam as necessárias condições objetivas para a paridade participativa. Ao passo que os reivindicantes do reconhecimento devem mostrar que as mudanças institucionais socioculturais que eles perseguem fornecerão igual respeito a todos os participantes e assegurem igual oportunidade para o alcance de estima social.

É colocando questões de justiça em posição central enquanto imperativo moral que a teoria da paridade de participação atinge seu êxito. Em outras palavras, a teoria da paridade de participação entende que as necessidades por reconhecimento de atores subordinados diferem das dos atores dominantes e que apenas aquelas reivindicações que promovem a paridade de participação são moralmente justificadas. A autora afirma tendo em vista tal conclusão que sua teoria é bidimensional, pois atende aos níveis de complexidade teórico-social e de discernimento moral-filosófico.

³¹ A crítica de Fraser é para todos aqueles que oferecem uma teoria da justiça priorizando a questão redistributivas, tanto liberais como comunitaristas, bem como para os teóricos do reconhecimento que valoram as questões culturais em detrimento de outras.

Como toda nova teoria, a de Fraser recebeu algumas críticas³² no sentido da incompletude de seus termos. Isto porque, neste momento, a autora ainda acreditava numa possível independência da dimensão política para com a justiça. No entanto, tais críticas são absorvidas e vencidas por Fraser (2009) com a elevação de sua teoria da justiça a um patamar tridimensional em que à dimensão econômica da distribuição, à dimensão cultural do reconhecimento acresce-se a dimensão política da representação. As questões de pertencimento e procedimento entram no debate. Trata-se de introduzir o nível constitutivo da busca pela justiça.

A autora entende o político como o palco em que as lutas por distribuição e reconhecimento são conduzidas. Portanto, a dimensão política revela não apenas quem pode fazer reivindicações por distribuição e reconhecimento, mas também como tais reivindicações devem ser introduzidas no debate e julgadas. Tendo em vista esta concepção é que Fraser afirma que a característica política da injustiça é a falsa representação e essa ocorre quando fronteiras políticas e/ou regras decisórias funcionam de modo a negar a algumas pessoas a possibilidade de participar como um par, com os demais, na interação social. A falsa representação política-comum representa o primeiro nível de injustiça que segue logo acrescido de um segundo nível denominado pela autora de grave injustiça.

É deste segundo nível que surge um novo componente na teoria de Fraser, o princípio de todos os afetados. Vê-se que com esta construção a autora avançou em sua teoria muito além de seus críticos assinalando questões que eles mesmos não perceberam. Ela introduz o elemento do mau enquadramento argumentando que este surge quando as fronteiras da comunidade são estabelecidas de uma forma que exclui de algumas pessoas todas as chances de participação nos debates autorizados sobre justiça. De forma que desprovidos da possibilidade de formular reivindicações de primeira ordem, se tornam não-sujeitos em relação à justiça. Este seu pensamento vai de encontro com o que Oliveira (2011) propõe através do que chama de insulto moral como sendo a falta de reconhecimento da singularidade e desconsideração que agride direitos de natureza ético-moral. Para o autor, este arcabouço é elemento impeditivo da fundamentação das demandas por reconhecimento como um direito legal.

³²Lima (2010) apresenta três ordens de críticas que a teoria da justiça de Fraser enfrenta. A primeira, denominada de crítica do diagnóstico, a segunda de crítica da insuficiência e a terceira de crítica do alicerce. A primeira, alvo das discussões entre a esquerda cultural e da esquerda social (BUTLER e YOUNG); a segunda apontando a teoria de Fraser como incompleta (YOUNG e OLSEN) e a terceira apontando ataques à noção de participação paritária (HONNETH)

O problema está nos efeitos que a globalização produz no conceito de justiça que desestabiliza o “quem” e o “como” da discussão. Segundo os próprios termos de Fraser, “a gramática do argumento se alterou” para delinear um meta-nível denominado de enquadramento. Este contexto global retirou do Estado territorial moderno a certeza de ser ele a unidade apropriada para se lidar com as questões de justiça e que os cidadãos destes Estados sejam os sujeitos a serem como referência. Há um salto no nível das discussões e os reivindicantes não se focam mais apenas nas relações entre cidadãos. Os ataques às novas estruturas de governança da economia global passam a ocupar as pautas de discussões dos movimentos sociais a fim de evidenciar o perigo do fortalecimento da capacidade das grandes corporações e dos investidores de escapar dos poderes regulatórios e tributários dos Estados nacionais.

Neste cenário, a mobilização social é necessária como mola propulsora para a percepção dos direitos através da articulação entre razão e sentimentos. Para Oliveira (2011), as representações socialmente compartilhadas são extremamente úteis para a releitura da cidadania através da discussão da igualdade, do papel ou lugar da esfera pública nas democracias contemporâneas e da força comunicativa na definição de sentidos e relações sociais. Este autor defende que a mobilização das emoções e sentimentos dos atores, mediante o argumento do ressentimento, é fundamental para viabilizar a percepção das atitudes de não reconhecimento como um insulto moral, merecedor de reparação.

No entanto, enquanto as reivindicações se situarem no espaço político territorial dos Estados Nacionais haverá um mau enquadramento, visto que este se isola, da crítica e do controle os poderes que estão fora dos limites nacionais. Se isto persistir haverá aquelas instituições que estarão protegidos do alcance da justiça. Estes serão os Estados predadores mais poderosos e os poderes privados transnacionais, inclusive investidores e credores estrangeiros, especuladores monetários internacionais e corporações transnacionais. Também protegidos estarão as estruturas de governança da economia global que estabelecem termos de interação abusivos e, assim, se eximem do controle democrático.

Necessário se faz diante deste cenário democratizar o processo político para pensar questões de enquadramento. Segundo a divisão da autora, a política do enquadramento pode se dividir em afirmativa que seriam aquelas que aceitam o princípio do Estado-territorial e em transformativa que aceitam que as forças que cometem injustiça pertencem ao espaço dos fluxos e, portanto, coloca poderes extraterritoriais ao alcance da justiça. Daí porque inclui o princípio de todos os afetados afirmando que todos aqueles afetados por uma dada estrutura social ou instituição têm o status moral de sujeitos da justiça com relação a ela. Assim, para

ela, o que transforma um coletivo de pessoas em sujeitos da justiça de uma mesma categoria não é a proximidade geográfica, mas a sua combinação em um enquadramento estrutural ou institucional comum que estabelece as regras fundantes que governam sua interação social.

Fraser demonstra ainda que a política transformativa do enquadramento ocorre simultaneamente em múltiplas dimensões e em múltiplos níveis. Desse modo, para ela, os movimentos sociais buscam reparar injustiças de primeira ordem relacionadas à má distribuição, ao falso reconhecimento e à falsa representação política comum. Além disto os movimentos sociais buscam reparar injustiças decorrentes do mau enquadramento por meio da reconstituição do “quem” e, ainda procuram democratizar o processo através do qual os enquadramentos da justiça são desenhados e revisados. Ou seja, demandam novas arenas democráticas para a formulação de argumentos sobre o enquadramento ou mesmo criam essas arenas, a exemplo do que acontece no Fórum Social Mundial.

No entanto, a autora adverte que a injustiça pode persistir e surgir em um terceiro nível. São Estados e elites transnacionais que monopolizam a atividade do estabelecimento do enquadramento negando voz àqueles que podem ser afetados no processo e impedindo a criação de arenas democráticas em que as reivindicações destes últimos possam ser avaliadas e contempladas. Há, portanto, um avivamento da necessidade de se insistir na teoria da justiça que leve em conta a paridade de participação e que esta venha a ocorrer em quaisquer níveis de discussão.

A teoria de Fraser (2013) é elevada a uma dimensão política de justiça sofisticada denominada, por ela, de justiça anormal com enfrentamento direto das problemáticas do “quem” e do “como” da concepção de justiça. Esta anormalidade é atribuída às situações que atravessam uma multiplicidade de arenas discursivas, algumas formais e outras informais, de forma que o “o quê”, “o quem” e “o como” encontram-se em constante discussão e disputa. Trata-se de entender o caráter esparso que se encontra a teoria da justiça.

O conteúdo da justiça encontra-se disperso, há, na opinião da autora, uma desconcertante falta de consenso sobre “o quê” reivindicar. Uns podem ver problema de injustiça distributiva, outros de hierarquia de classes ou ainda de domínio político. Há, portanto, a coexistência de conceitos antagônicos do que representa a justiça. Não há consenso se seriam problemas de redistribuição, de reconhecimento ou de representação. De outra sorte, o “quem” também está em discussão. Pode ser o doméstico e territorial ou pode ser o regional, o transnacional ou o global. Não há uma visão hegemônica neste sentido. Acresce-se a isto o problema da essência processual que coloca o “como” em xeque. Há

cenários conflitantes para a resolução das disputas. Uma mesma questão pode estar sendo discutida em cortes arbitrais dos blocos econômicos como no Fórum Social Mundial.

Seguindo sua metodologia, a autora propõe estratégias para teorizar a justiça no que ela chama de tempos anormais. Mais uma vez, Fraser afirma que a justiça deve ser concebida como abrangendo múltiplas dimensões cada uma delas associada a um gênero distinto de injustiça e revelada através de um tipo conceitualmente distinto de luta social. Ela está claramente se referindo às dimensões da redistribuição, do reconhecimento e da representação, já unidas em sua teoria, que devem colocar os múltiplos gêneros de injustiça sob uma só medida que corresponde ao princípio da paridade de participação. O emprego comum desse princípio às três dimensões da justiça cria um só espaço discursivo, permitindo dessa forma a acomodação de todas as reivindicações.

Não há essencialmente algo novo nesta nova análise de sua teoria, mas a autora avança no sentido de fornecer outra leitura para sua argumentação, aquela que tenha por resultado abalar a distinção entre o que ela chama de justiça normal e anormal. É o que ela denominará de Justiça Reflexiva. Trata-se de admitir o caráter dinâmico da justiça em que se reconhece o fechamento das discussões, necessário para o debate político, mas que trata todo fechamento como provisório, sujeito ao questionamento, suspensão e abertura dos debates.

Em suas concepções, esta análise possibilita o debate político, a tomada coletiva de decisões e a ação política, tão indispensáveis à correção da injustiça. Também valoriza o momento de abertura dos debates que rompe as exclusões da justiça normal, abrangendo reivindicantes por ela silenciados e revelando injustiças por ela ocultadas. A teoria da paridade de participação cumpre aqui sua função.

Acresce-se, ainda, a esta discussão a zona de influência que a sociedade civil exerce sobre as deliberações públicas. Embora reconheça-se que a esfera pública, influenciada pelo agir comunicativo dos atores que a compõe e pelas noções de justiça reflexiva que a alimentam, tenha autonomia, a prática demonstra que é impossível estabelecer limites rígidos entre Estado e sociedade civil. É forçoso aceitar a tese de que, nos tempos atuais, os movimentos sociais ainda que mantenham uma relação conflituosa com o Estado também atuam com este em rede³³ articulando propostas e atores. Podem, em outras palavras, atuarem ao mesmo tempo como agentes de pressão e como participantes da lógica estatal de formulação e implementação de políticas públicas.

³³ Abers e Von Bulow (2011) defendem a ideia de que a articulação em rede conectam atores de movimentos sociais com atores estatais porque existe a impossibilidade de separar de forma rígida Estado e Sociedade Civil.

Este processo articulatório é sempre precedido por uma coalizão entre os grupos com a mesma identidade a fim de possibilitar o diálogo dos valores que querem preservar. Como reflexo de uma complexidade social, a articulação dos diversos setores na defesa de seus interesses possibilita o surgimento de um sujeito plural dotado de uma força simbólica maior do que a de um sujeito identitário único. As reivindicações coletivas permitem uma circulação de valores universais e indivisíveis como as lutas por igualdade, liberdade, solidariedade e justiça que acabam por solidificar uma intensa discussão dos direitos humanos. A ação conjunta transpõe fronteiras de toda ordem e possibilita uma luta global pela democracia e pelo empoderamento dos sujeitos que deve atingir o patamar estatal e possibilitar o exercício da cidadania.

1.3 Feminismo, gênero e sociedade violenta em tempos de mobilização

No cenário do que denomina-se novos movimentos sociais³⁴ as articulações tornam-se cada vez mais complexas. A organização da sociedade na arena pública tem se diversificado com o transcurso do tempo como resultado da emergência de novos temas e de novas tecnologias. Em um primeiro momento, verifica-se o agrupamento em torno de interesses socioeconômicos ou profissionais como é o caso dos sindicatos. Já em um segundo momento ocorre a formação das organizações não governamentais (ONGs) influenciadas pelo valor moral dos interesses defendidos que, forçosamente, perpassam pelas várias violações dos direitos humanos. O momento atual não desvaloriza os formatos anteriores, ao contrário, a eles se sobrepõe com a reconfiguração do espaço público.

A inserção do mundo virtual como meio para formação de opinião pública e, portanto, como espaço de mobilização, imprime um novo formato à sociedade civil. As articulações que se organizam em redes visando a maior sensibilização e visibilidade de suas causas fazem uso da agilidade do meio cibernético para exercício de cidadania e democracia. De maneira que há um entrelaçamento entre o que Sorj (2016) denominou de mundos online e offline.

O livro *Activismo Político en tiempos de internet* da Plataforma Democrática em que este autor é o compilador tem por objetivo analisar casos em países da América Latina nos quais a congregação destes dois mundos foi capaz de estabelecer uma conexão em prol da pressão política expressiva de seus interesses. A partir dos exemplos na Argentina, *Ni una*

³⁴ A expressão é empregada por Abers e Von Bulow (2011) com referência a Della Porta e Diani (1996) indicando as transformações nas estruturas sociais e ao papel social de novos sujeitos.

menos, e na Colômbia, *La marcha de las putas*, os estudos demonstraram uma certa incapacidade de circulação das ONGs entre o público feminino e a potencialidade do mundo virtual nas mobilizações. A pluralidade social faz surgir um ativismo feminino que, influenciado pela luta secular em prol de seus direitos, comparece às ruas não somente por um discurso feminista, mas para exigir respeito como seres humanos. O que isto demonstra na visão do autor é a idealização do mundo virtual como espaço de uma democracia cidadã frente às desigualdades geradas no espaço de negociação tradicional.

O que também é possível perceber nestas mobilizações é que o público envolvido se diversifica e as causas solidárias engrossam as fileiras das reivindicações. Neste sentido Scherer-Warren (2006, p.119) utiliza o exemplo da Marcha Mundial das Mulheres para demonstrar a multiplicidade da participação. Este movimento que iniciou em 1999 no Canadá com bandeira prioritariamente feminista se expandiu convocando outros movimentos sociais a combater causas comuns em torno dos direitos humanos. A amplitude da plataforma de reivindicações colabora para a formação de “redes de redes de movimentos, identidades plurais, radicalizando a democracia a partir dos níveis locais, regionais e nacionais até os transnacionais na direção de uma cidadania planetária.”

O sentimento de identidade é uma das chaves da visibilidade das reivindicações de diversos grupos que se organizam em prol de lutas sociais, muitas delas seculares. Há problemáticas sociais que seguem vigentes na sociedade, apesar de intensamente denunciadas ao longo do tempo, mas que se diversificam à medida em que novos atores emergem no debate. No caso do feminismo, que tradicionalmente se articulou em torno da igualdade de direitos entre homens e mulheres, tendo para isto incorporado temáticas que envolvem relações de poder, de gênero e as noções de patriarcado, a busca por novas respostas às desigualdades persistentes traça novos paradigmas e redimensiona as reivindicações.

A mobilização feminina é histórica³⁵. Embora a notoriedade do movimento, primeiramente, se deva à causa do voto feminino, há notícias de que a primeira ordem de reivindicações foi a inclusão das mulheres na vida pública. A bandeira do sufrágio representou o primeiro passo para a organização em massa do movimento. Reivindicações como o direito à propriedade, à educação, à reforma do matrimônio e às liberdades sexuais estavam presentes na pauta, porém o direito ao voto se traduzia na porta de entrada da participação política para a conquista destas questões. Mas será em

³⁵ Molinari e Martínez (2015) escrevendo sobre o desenvolvimento do feminismo informam que influências do iluminismo e da Revolução Francesa introduziram a discussão sobre igualdade de sexos. Surgem os trabalhos de La Barre; Olympe de Gouges autora de “Declaração dos Direitos da Mulher e Cidadania” (1791) e Mary Wollstonecraft com “Reivindicação dos Direitos da Mulher” (1792).

meados do século XX com o surgimento de novas ideologias que o movimento feminista se corporifica.³⁶

Uma multiplicidade de novas teorias aliada à realização em 1979 da “Convenção sobre a Eliminação de toda forma de Discriminação contra a Mulher” (CEDAW) pela ONU fez surgir uma interseção entre feminismo e estudos acadêmicos. O debate se alarga com a inserção de uma variedade de temas às reivindicações tradicionais, tais como, a desigualdade concreta, a liberdade sexual, novas concepções de família, a participação no trabalho, na educação e também os direitos reprodutivos. No entanto, o mais importante foi a formulação do conceito de gênero³⁷ como categoria social e cultural das diferenças entre homens e mulheres que tornou-se a sustentação do projeto político de emancipação feminina a partir de então.

Gênero, portanto, passou a ser utilizado como categoria de análise nos estudos acadêmicos feministas a fim de denunciar a condição subordinada da mulher na sociedade. De modo que estabelece uma correlação direta com comportamentos e personalidades socialmente construídos opondo-se ao que é biologicamente dado como a divisão binária sexual em feminino e masculino. O termo, assim, passou a ser empregado juntamente com as noções de patriarcado traduzidas em um sistema de poder e dominação masculina. Lia Zanotta (2000) esclarece que gênero é um conceito político de invenção feminista utilizado para superar a ideia de naturalidade das relações patriarcais e inseri-las como forma de dominação. Portanto, para a autora, gênero é uma categoria classificatória utilizada para desvendar diferentes formas das sociedades estabelecerem as relações sociais entre os sexos.

Essa junção de conceitos envolvendo noções de subordinação e dominação acabou por produzir uma identidade entre estudos de gênero e feminismo e não afastou os comportamentos sociais das características heterossexuais. A interrelação das representações entre homens e mulheres próprias do conceito de gênero foi renegada a segundo plano. As tensões analíticas sobre as teorias feministas demonstraram, segundo Bonder (1998) que, não há uma teoria de gênero, mas várias. Acresce-se a isto a emergência na modernidade de uma sociedade plural que passou a congrega minorias, até então, excluídas e invisíveis com

³⁶ O movimento feminista é, normalmente, dividido em: a) 1ª. Onda marcada pelo tema do sufrágio que se finaliza em 1952 com a Convenção sobre os direitos políticos da mulher pela ONU; b) 2ª. Onda nas décadas de 1960 e 1970 em que os temas se multiplicam incentivados pelo direito de liberdade. Fala-se em desigualdade concreta, liberdade sexual, novas concepções de família, mulher e trabalho e educação, direitos reprodutivos; c) 3ª. Onda a partir da década de 1990 com a discussão sobre múltiplos modelos de mulher determinados por questões sociais, étnicas, de nacionalidade ou religião.

³⁷ Scott (1990) define gênero tendo em vista a percepção das diferenças sexuais nos relacionamentos sociais e acresce que as relações gênero são relações simbólicas de poder.

múltiplos modelos de mulher determinados por questões sociais, étnicas, de nacionalidade ou religião. O resultado foi a necessidade de rever as categorias.

Levando em consideração que tanto os comportamentos quanto os padrões que o corpo humano deve obedecer são determinados socialmente, o conceito de gênero não se dissocia da divisão sexual. O que é biologicamente determinado deve coexistir com aspectos de personalidade e comportamento a fim de permitir a inclusão das diferenças. A inserção do multiculturalismo e do enfoque dos direitos humanos alargou a legitimidade da luta contra um sistema de dominação e discriminação. Os valores e práticas que se quer combater perpassam pelos critérios éticos da igualdade entre os gêneros e do desenvolvimento humano.

Essa ressignificação da dimensão do gênero, embora importe para o entendimento e enfrentamento das mais variadas formas de discriminação, não se traduz, contudo, em melhora na qualidade das interações sociais. Mesmo que avanços teóricos tenham sido alcançados, a sociedade continua a reproduzir as subordinações de gênero. A razão é cultural³⁸ e encontra suas bases na construção de identidades simbólicas que conformam hierarquias, poderes e funções. O núcleo que nutre e reforça práticas sociais é, sem dúvida, a família, responsável pelas identidades primárias, cotidianas, íntimas e intensas entre os indivíduos.

Tanto assim o é que a violência doméstica persiste no tempo em números alarmantes³⁹. As relações interpessoais seguem carregadas da crença de que a violência é eficaz para solucionar conflitos e que o emprego da força física reforça a posição subordinada do feminino. Seguindo esta lógica, o ambiente familiar produz e reproduz várias formas de violência não só em seu âmbito, mas também irradiando para as relações sociais em geral. O espaço que deveria ser de proteção converte-se em ambiente de treinamento para a violência social.

Ao naturalizar os papéis de subordinação, a família, torna invisível as relações de discriminação e banaliza ou minimiza a violência. A sociedade, por sua vez, não dá visibilidade ao problema, deixando-o a cargo das relações privadas. Utilizando a sociedade

³⁸ O trabalho adota o conceito de cultura de Tylor cunhado no século XIX que exprime um complexo de conhecimentos e toda habilidade humana empregada socialmente, bem como, todo comportamento aprendido de modo independente da questão biológica. Verificar em: SILVA, Kalina Vanderlei ; SILVA, Maciel Henrique. Dicionário de Conceitos Históricos . São Paulo:Contexto; 2006.

³⁹ Segundo a OMS (Estudo multipaíses sobre a saúde da mulher e violência doméstica contra as mulheres em 10 países), estudos internacionais mostraram que a violência contra as mulheres é muito mais grave e generalizada do que se suspeitava anteriormente. Após examinar uma série de estudos realizados em 35 países, em 1999 a OMS constatou que entre 10% e 52% das mulheres foram agredidas fisicamente pelo parceiro em algum momento de suas vida, e entre 10% e 30% havia sido também vítima de violência sexual por parte do parceiro íntimo. Entre 10% e 27% das mulheres relataram ter sido abusadas sexualmente, como crianças ou adultas.

brasileira como exemplo, Lia Zanotta (2010, p.69) relata que “as modernas e tradicionais formas de violência no Brasil se articulam e se nutrem entre si exacerbando a ideia da masculinidade como poder e da valorização da sociedade violenta.”

Tratar a violência doméstica como característica peculiar das relações privadas traduz-se em reforço dos estereótipos entre as funções do feminino e do masculino. Neste sentido, a categoria gênero segue sendo, portanto, essencial para entender e enfrentar as raízes da violência e se produzir políticas públicas comprometidas com sua erradicação. A participação mobilizada da sociedade civil no debate é essencial a fim de levar à arena pública questões até então enclausuradas nos âmbitos privados. Necessário se faz redimensionar o problema da violência social e reconhecer que ela perpassa pela seara do desenvolvimento humano como empecilho à sua concretização.

A sociedade latinoamericana, marcada pela insegurança cidadã, tem sido apontada⁴⁰ como fator de desestímulo ao investimento produtivo, o que por si só gera para a região uma grande falta de credibilidade. A questão da segurança e da violência para os países latinoamericanos nem de longe está dissociada da questão histórica. A instabilidade política, percebida em vários momentos, contribuiu para o descrédito das instituições públicas destinadas à proteção dos indivíduos. E o grande destaque comprometedor da dinâmica democrática dos Estados latinoamericanos foi o longo espaço de tempo em que governos totalitários lançaram mão da violência como recurso de poder. Termos como segurança nacional e segurança pública⁴¹ reforçaram e justificaram políticas deficientes neste sentido.

Somente o olhar sobre a multicausalidade da violência social, com fortes intervenções na violência doméstica, pode gerar políticas públicas comprometidas em diversos âmbitos e com diversos atores. A capacidade institucional de absorver o problema da violência requer a resolução dos riscos e conflitos que possam lesar os direitos e as liberdades dos indivíduos. Isto importa em reconhecer que o combate à violência doméstica, com os elementos da repetição de atos violentos, representa uma das principais variáveis, ao menos da redução do problema de uma maneira geral.

⁴⁰ *Causal Estimates of Intangible Costs of violence against women in Latin America and the Caribbean*, por Jorge M. Agüero (BID, 2013)

⁴¹ Freire (2009) aponta três paradigmas de segurança que influenciaram a atuação estatal e a percepção da sociedade nas últimas 5 décadas: Segurança Nacional, associada à ideia de um aparelho repressivo de Estado ligado às Forças Armadas para preservação da ordem; Segurança Pública através do controle penal e polícia administrativa para manter a paz pública por meio da repressão e prevenção; Segurança Cidadã que surge na segunda metade dos anos 1990 como parte da concepção da natureza multicausal da violência que atua no controle e prevenção através de políticas públicas integradas no âmbito local.

1.4 A violência contra a Mulher: da invisibilidade das relações privadas à emergência nos direitos humanos

Na esteira do movimento feminista da década de 70 do século XX foi gradativamente moldado, dentro do sistema internacional de proteção dos direitos humanos, um arcabouço de proteção aos direitos das mulheres. Como já salientado, a pauta inicial do movimento feminista é a inserção da mulher na vida pública. Lourdes Bandeira e Hildete Melo (2010) expõem que é no século XXI que o feminismo se consolida como política de estado, ao mesmo tempo em que se ampliaram os mecanismos de consulta e participação social na formulação de políticas públicas.

Assim, na esteira da campanha do ano internacional da mulher (1975), ocorre a “Conferência Mundial sobre a Mulher” na Cidade do México com a preocupação central na inclusão da mulher na vida fora do âmbito doméstico, qual seja, na vida política, econômica, social e cultural⁴². Embora este evento tenha sido o ponta-pé inicial para a formação de uma arena política para o debate das ações coletivas e das estratégias de pressão próprias voltadas tanto para a comunidade internacional como para os Estados, a temática já vinha sendo abordada na seara da ONU.

O primeiro passo neste sentido ocorreu em 1946 com a criação, interna na ONU, da Comissão sobre o Status da Mulher (CSW) e, posteriormente, em 1976, do Fundo de Desenvolvimento das Nações Unidas para a Mulher (UNIFEM)⁴³. Houve ainda as iniciativas de 1968 e 1974 com as Conferências sobre Direitos Humanos e sobre População, respectivamente. A denominada “Conferência de Teerã” em 1968 em seu artigo 15 expressamente menciona a necessidade de eliminar qualquer forma de discriminação contra a mulher, além de afirmar que o fato da mulher não gozar dos mesmos direitos dos homens contraria a Carta das Nações Unidas. Já a “Conferência de Bucareste” em 1974 no capítulo II do seu plano de ação deixou claro que a mulher tem o direito a uma participação igualitária na educação e na vida social, econômica, cultural e política.⁴⁴

As duas conferências faziam menção à “Declaração sobre a eliminação da discriminação contra a mulher” aprovada em assembleia pela ONU em 1967. O conteúdo desta declaração baseia-se no princípio da igualdade entre os sexos e, logo em seu artigo 1º, há a recomendação de que este princípio conste nas Constituições dos Estados. Nesta linha

⁴² Ver em <http://www.unwomen.org/es/csw/brief-history#sthash.cfJB3gXD.dpuf>

⁴³ Hoje “ONU Mulheres”

⁴⁴ Verificar texto completo em <http://direitoshumanos.usp.br>

consta também a igualdade de direitos entre marido e mulher e a igualdade de direitos destes na educação dos filhos, a igualdade de remuneração, de educação, o direito das mulheres de votar e ocupar cargos públicos, direitos sobre a nacionalidade, a heranças e administração de bens, bem como, repreensões contra o preconceito e o tráfico de mulheres⁴⁵.

Esta declaração, acrescida pelo plano de ação da Conferência da Cidade do México, abriu caminho para “Convenção sobre Eliminação de todas as formas de Discriminação contra a Mulher” (CEDAW) em 1979 que é o maior documento multilateral, com status de “Tratado internacional,” sobre os direitos das mulheres em âmbito global até o momento. De maneira que, os Estados que o ratificam, aceitam as normas e diretrizes contidas no documento no intuito de guiar as políticas internas, no entanto, têm o direito de fazerem suas reservas como forma de selecionar a adoção do conteúdo. Piovesan (2010) informa, no entanto, que a despeito da enorme adesão dos Estados, esta Convenção “enfrenta o paradoxo de ser o instrumento que recebeu o maior número de reservas formuladas pelos Estados, dentre os tratados internacionais de direitos humanos.” Como a Declaração de 1967, a Convenção se fundamenta no princípio da igualdade tanto no sentido de promover direitos como no de reprimir discriminações, mas “um universo significativo de reservas concentrou-se na cláusula relativa à igualdade entre homens e mulheres na família” (p.202).

A família segue, portanto, sendo o maior ponto de conflito na proteção aos direitos das mulheres. Registre-se que estas reservas demonstram que o reconhecimento da igualdade da mulher na família é visto como mecanismo invasivo nas relações privadas e domésticas, âmbito em que o Estado não deve agir. A violência doméstica contra a mulher, neste momento, permanece como um tabu. A Declaração e a Convenção não a mencionam explicitamente. O tema somente surgiria para a comunidade internacional quase vinte anos depois com a “Conferência de Viena” e a “Declaração sobre a Eliminação da Violência contra as Mulheres” em 1993.

A CEDAW estabeleceu a criação de um comitê próprio, que pudesse acompanhar os avanços de seu conteúdo nos Estados signatários. Este comitê, no entanto, teve suas prerrogativas aumentadas com a adoção do “Protocolo facultativo à Convenção” em 1999 como mecanismo que lhe deu poderes para um monitoramento mais preciso na implementação dos direitos elencados. Por este documento, o comitê além de receber os relatórios enviados pelos Estados sobre o andamento das políticas internas também pode receber denúncias no sistema de petições individuais, bem como, realizar investigações sobre

⁴⁵ Verificar textos completos em <http://direitoshumanos.gddc.pt>

eventuais violações dos direitos das mulheres enunciados na Convenção por parte do Estado. Estes instrumentos enriquecem, sobremaneira, a democracia do espaço político internacional ao inserir a participação da sociedade civil no monitoramento das ações do Estado em prol dos compromissos assumidos.

Dando continuidade aos eventos no decênio das Nações Unidas para a mulher (1976-1985), duas novas conferências sobre o tema ocorrem. A primeira em Copenhague (1980) e a outra em Nairóbi (1985). A “II Conferência Mundial sobre a mulher” em Copenhague teve por objetivo a revisão e a avaliação sobre as propostas do México, cinco anos antes. Com três áreas de temáticas, intituladas “igualdade, desenvolvimento e paz”, a análise se concentrou nos direitos à educação, trabalho e saúde, onde as deficiências foram apontadas. O programa de ação chamou a atenção para a necessidade de garantir às mulheres o controle da propriedade privada, o direito à herança, à custódia dos filhos e questões sobre a nacionalidade. Já a “III Conferência Mundial sobre a Mulher” em Nairóbi teve como tarefa primordial realizar a avaliação do decênio das mulheres e inaugurou a discussão sobre a temática da equidade de gênero como propulsora da inserção das mulheres nas iniciativas de paz e desenvolvimento. Neste sentido, o documento final da Conferência apontou para a necessidade de avanços legais e constitucionais para a equidade de participação social e política da mulher⁴⁶.

A década de 90 do século XX inaugura, o que Alves (2001, p.44) denomina de “a década das conferências” no sentido de chamar a atenção para o novo cenário mundial, pós guerra fria, que demandava novas discussões, mormente no que tange à área dos direitos sociais⁴⁷. O momento era propício para a retomada das discussões globais de alguns temas até então obscuros na era do mundo polarizado. O mundo estava imerso em uma onda de debates democráticos solidários e a sociedade civil em pleno ativismo. Referindo-se às dificuldades anteriores, o autor comenta que “os direitos humanos fortalecidos nas atividades da ONU e da OEA haviam sido manipulados com distorções e seletividade gritantes nas disputas ideológicas do mundo bipolar.”

É neste ambiente que em 1993 ocorre a “Conferência Mundial de Direitos Humanos” em Viena. O panorama dos debates é outro, dado a ampla participação da sociedade civil organizada no evento e ao debate sobre a inclusão das minorias no cenário

⁴⁶ ver em <http://www.unwomen.org/es/how-we-work/intergovernmental-support/world-conferences-on-women#copenhagen>

⁴⁷ O autor descreve a mobilização dos foros diplomáticos da época como essencial para o fortalecimento das sociedades civis e para a produção de uma série de conferências da ONU.

político e social⁴⁸. A questão da mulher ganhou destaque já na primeira parte da “Declaração de Viena”⁴⁹ que em seu artigo 18 proclama textualmente dois pontos que, embora não fossem negados, ainda não haviam sido explicitamente reconhecidos. O primeiro deles, a despeito de parecer óbvio, foi de extrema importância para impulsionar a proteção integral da mulher através do segundo ponto. O texto afirma, categoricamente, que os direitos dos homens são também os das mulheres e crianças do sexo feminino. Em outras palavras, para que não restasse mais nenhuma dúvida, o direito das mulheres foi reconhecido como parte integrante do direitos humanos e, se assim o são, devem ser considerados com as mesmas características, quais sejam: indivisibilidade, inalienabilidade e integralidade.

O segundo ponto a ser observado é o de que, se os direitos humanos protegem a vida e, portanto, proclamam os Estados a propiciar a segurança dos seres humanos contra quaisquer atos que a violem, a violência em razão do gênero é, na mesma proporção, repudiada. Diz a Declaração que a violência com base no gênero é incompatível com a dignidade da pessoa humana e deve ser eliminada. No que se refere a este item há um ganho substancial para o movimento feminista, não só porque a questão da violência é abordada explicitamente fora do manto genérico da discriminação, mas também porque a categoria gênero é incorporada ao debate, conforme reivindicação das Conferências sobre mulheres de Copenhague e Nairóbi nos anos 80⁵⁰.

A parte II do documento é ainda mais enfática neste segundo ponto. O artigo 38, localizado no item III intitulado: “A igualdade de condição social e os direitos do homem das mulheres”, deixa claro a necessidade da eliminação da violência contra as mulheres na vida pública e na mesma proporção na vida privada. Pela primeira vez, um documento

⁴⁸ A Declaração de Viena em seu artigo 38 (parte I) destaca que: “A Conferência Mundial sobre Direitos do Homem reconhece o importante papel desempenhado pelas organizações não governamentais na promoção de todos os Direitos do homem e actividades humanitárias a nível nacional, regional e internacional. A Conferência Mundial sobre Direitos do Homem agradece a contribuição das mesmas para uma crescente consciencialização pública sobre as questões dos direitos do homem, para a orientação da educação, da formação e da pesquisa neste domínio e para o fomento e a protecção de todos os direitos humanos e liberdades fundamentais. Embora reconhecendo que a responsabilidade primária pela definição de normas repousa nos Estados, a conferência agradece, igualmente, a contribuição de organizações não governamentais para este processo. Neste domínio, a Conferência Mundial sobre Direitos do Homem realça a importância do diálogo contínuo e da cooperação entre Governos e organizações não governamentais. As organizações não governamentais e seus membros sinceramente envolvidos no campo dos direitos humanos deverão gozar dos direitos e liberdades consignados na Declaração Universal dos Direitos do homem e da protecção do direito interno. Estes direitos e liberdades não podem ser exercidos com violação dos objectivos e princípios das Nações Unidas. As organizações não governamentais deverão desempenhar livremente as suas actividades no campo dos direitos humanos, sem interferências, nos termos do direito interno e da Declaração Universal dos Direitos do homem.” (Organização das Nações Unidas, 1993)

⁴⁹ Verificar texto completo em <http://direitoshumanos.usp.br>

⁵⁰ Recomendação Geral no. 19 do Comitê para a eliminação da discriminação contra a mulher (Comitê CEDAW) em 1989 é no sentido de que todos os Estados-partes deveriam adotar as medidas necessárias para combater a violência de gênero. Verificar em <http://www.un.org/womenwatch>

internacional, reconhece explicitamente que a violência não pode ser praticada e nem mesmo tolerada no âmbito das relações privadas, no qual a família e as relações afetivas se encontram. E vai mais além, o artigo 42, do mesmo item, diz que o tema dos abusos contra os direitos das mulheres devem ser inseridos na fiscalização prevista pelos “Tratados Internacionais de Direitos Humanos” e que os órgãos da ONU criados com este fim devem agir de forma coordenada a fim de possibilitar a proteção a estes direitos. O tema da violência contra a mulher estava, desta forma, definitivamente incorporado ao sistema global de proteção, implementação e monitoramento dos direitos humanos e os países aderentes aos protocolos facultativos das Convenções mundiais se viram constrangidos a avançar em suas políticas de proteção.

No mesmo ano da “Conferência Mundial de Viena” outro passo foi dado em direção da proteção das mulheres contra qualquer forma de violência. Em 1993 na reunião da assembleia geral da ONU foi aprovada pelos Estados-membros a “Declaração sobre a Eliminação da Violência contra as Mulheres”⁵¹ que inova ao definir o conceito e a abrangência da expressão “violência contra as mulheres”. Em seu artigo 1º. relaciona o termo com o espaço, seja ele público ou privado, em que a violência ocorre e no 2º, ao falar sobre a sua abrangência, no item a, afirma que se trata de toda “violência física, sexual e psicológica ocorrida no seio da família” e, no item b, toda “violência física, sexual e psicológica praticada na comunidade em geral”.

No ano seguinte, dando continuidade à agenda de conferências da ONU, ocorre no Cairo a “Conferência Internacional sobre População e Desenvolvimento”⁵² intensamente marcada por um debate focado nas relações humanas. Neste evento, a sociedade civil organizada amplia sua agenda e desloca a discussão entre população e desenvolvimento do âmbito do mercado financeiro para o direitos humanos. O documento final foi estruturado levando em consideração a diversidade dos sujeitos de direitos. O Capítulo 4 se intitula “Igualdade dos Sexos, Equidade e Empoderamento da Mulher” e contém um item sobre “emancipação e status da mulher”, mas o grande destaque ficou com a inclusão dos direitos reprodutivos e no item 25 do capítulo 8 o aborto foi destacado como problema de saúde pública.

O ativismo desempenhado tanto na “Conferência de Viena” em 1993 quanto na “Conferência do Cairo” em 1994 e os inegáveis avanços em matéria dos direitos das mulheres contribuíram, sobremaneira, não só para o alargamento da arena política e da agenda mundial,

⁵¹ Verificar texto completo em <http://direitoshumanos.gddc.pt>

⁵² Verificar texto completo em <http://unfpa.org.br>

assim como, para legitimar as feministas como atores de importância na política internacional. Ainda em 1994 é dado o maior passo sobre a violência contra a mulher a nível regional nas Nações Unidas através da Organização dos Estados Americanos (OEA) que em assembleia aprova a “Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência Contra a Mulher”, fruto do intenso trabalho da Comissão Interamericana de Mulheres, presente no sistema regional desde 1928⁵³.

A “Convenção Belém do Pará”, como ficou conhecida, se tornou um novo marco teórico para a proteção dos direitos das mulheres porque, na esteira da “Declaração de Viena”, foi o primeiro tratado internacional que reconheceu que a violência contra as mulheres constitui uma violação dos direitos humanos. Foi além, ampliou a definição de violência praticada sob a condição de gênero rompendo com o paradigma conservador, centralizador e visível da violência física e desconhecedor das relações de poder historicamente desiguais entre homens e mulheres. Há também outro avanço a ser considerado, para mais da definição da abrangência da violência para o espaço privado e da amplitude do próprio conceito de violência, esta Convenção incluiu o Estado como responsável pela ação violenta de seus agentes ou pela omissão na proteção dos direitos das mulheres independentemente do contexto no qual são violados.

O mais importante, para o avanço da concretização dos direitos humanos, no entanto, foi a inclusão de mecanismos de monitoramento e proteção dos direitos elencados no texto da Convenção. Através dos artigos 10, 11 e 12, os Estados se comprometeram a enviar relatórios com informações sobre os avanços da proteção da mulher contra a violência bem como a indicar os obstáculos para sua erradicação. Além disto, incluiu-se o sistema de denúncias contra as violações através de petições individuais ou de ONGs. Dez anos mais tarde, em 2004, foi criado o Mecanismo de Seguimento da Convenção Belém do Pará (MESEVI), a fim de assegurar o cumprimento do arcabouço de implementação e monitoramento proposto pela Convenção. De forma que o sistema interamericano de proteção dos direitos humanos das mulheres, atualmente, é fruto da interação da Comissão Interamericana de Direitos Humanos, da Corte Interamericana de Direitos Humanos (CIDH), da Comissão interamericana das Mulheres (CIM) e do Mecanismo de Seguimento da Convenção Belém do Pará (MESEVI).⁵⁴

⁵³ A Comissão Interamericana da Mulher (CIM) aprovou em 1994 o projeto de Convenção sobre violência contra a mulher e o apresenta na Assembleia Geral da OEA reunida em Belém do Pará, Brasil.

⁵⁴ Bandeira e Almeida (2015) afirmam que após a aprovação da Convenção Belém do Pará pode-se afirmar que a América Latina foi a região do mundo que mais avançou em mecanismos para combate à violência contra a mulher.

Dando continuidade às Conferências internacionais da ONU, a “IV Conferência Mundial sobre Mulheres” ocorreu em Beijing em 1995 e foi um dos maiores fóruns organizados pela ONU em número de participantes, visto que paralelo ao evento principal se deu o encontro de ONGs feministas, aumentando a interação entre Estados e sociedade civil organizada. Esta conferência teve “uma afluência mais de duas vezes e meia maior que a Cúpula de Copenhague ou a Conferência do Cairo e mais de cinco vezes superior à Conferência de Viena sobre Direitos Humanos” (ALVES, 2001, p.218).

A “Declaração de Beijing”⁵⁵ documentou não só os obstáculos que impedem a igualdade de gênero (capítulo 3), mas também as determinações acordadas sobre as prioridades a serem implementadas entre 1996 e 2001 na seara da ONU e nos Estados (capítulo 4). Além dos avanços já conquistados em Viena e em Cairo, outros foram registrados em Beijing. O primeiro deles foi a inclusão da perspectiva de gênero sob orientação sociológica e não como sexual de orientação biológica ao longo das 12 áreas temáticas apostas no capítulo 4 referente aos “objetivos estratégicos e ações”. A violência é novamente tratada neste documento, agora acompanhada das estratégias a serem adotadas para sua erradicação.

No item D (4ª. área temática), intitulado “A violência contra a mulher”, o parágrafo 119 aborda que: “A adoção de um enfoque integral e multidisciplinar que permita enfrentar o desafio de criar famílias, comunidades e Estados livres da violência contra a mulher é não só uma necessidade, mas também uma possibilidade real”. E mais a frente no item D.1, no parágrafo 124, sobre as medidas que os Estados devem adotar, explicitamente diz que: “c) introduzir e/ou reforçar sanções penais, civis, trabalhistas ou administrativas na legislação, com o fim de punir e reparar os danos causados às mulheres e às meninas vítimas de violência de qualquer tipo, ocorrida no lar, no local de trabalho, na comunidade ou na sociedade”. A violência contra a mulher, portanto, é tratada de forma integral, tendo os Estados assumido o compromisso de erradicá-la no âmbito público e privado. E seguiram se comprometendo em reuniões posteriores sobre o balanço da “Conferência de Beijing” que ocorreram em dois momentos distintos, “Beijing +5” em 2000 e “Beijing +20” em 2015.

No ano 2000, outro importante passo foi dado no reconhecimento do direito das mulheres através da inclusão da igualdade de gêneros nos “Objetivos do Milênio”. A “Declaração do Milênio” é uma plataforma de intenções de parceria global para reduzir a pobreza mundial com oito objetivos que deveriam ser cumpridos até 2015, como resultado

⁵⁵ Verificar texto completo em <http://direitoshumanos.usp.br>

dos debates e conferências realizadas pela ONU até este momento. Em 2015, ano da revisão destas metas, foi aprovada a “Agenda 2030 para o desenvolvimento sustentável” aumentando de 8 para 17 objetivos, agora “Objetivos do Desenvolvimento Sustentável”, tendo a igualdade de gêneros permanecido como 5º. objetivo. De modo que o panorama geral sobre a proteção das mulheres segue com o reconhecimento dos seus direitos, mas também dos obstáculos que impedem a sua completa realização. Daí a sua persistência na pauta mundial.

Um dos maiores problemas, neste sentido, é a invisibilidade de alguns tipos de violência perpetrados contra a mulher que só recentemente estão sendo debatidos pela sociedade em geral. Exemplo disto é que a Organização Mundial de Saúde (OMS) em 2014 se viu obrigada a emitir uma “Declaração de Prevenção e Eliminação de Abusos, Desrespeito e Maus-Tratos durante o Parto em Instituições de Saúde”⁵⁶ tendo em vista os alarmantes relatos sobre abusos e discriminações durante a assistência ao parto em instituições de saúde por mulheres em todo o mundo. O documento tem por objetivo dar visibilidade ao problema e conclamar os governos a agirem em prol da saúde integral da mulher através da eliminação deste tipo de violência. O texto contém 5 metas que devem ser incluídas em políticas de respeito à saúde sexual e reprodutiva e os direitos humanos das mulheres que vão desde o apoio a pesquisas para produção de dados e ação contra atos de desrespeito até o envolvimento da sociedade civil no combate aos abusos.

Outra questão que envolveu um grande debate foi a inserção da figura do femicídio ou feminicídio⁵⁷ em oposição ao homicídio tão amplamente consagrado nas legislações penais dos Estados. A intenção de gerir um novo conceito para as violações contra a vida é essencialmente político e objetiva tornar público a maior vulnerabilidade das mulheres diante de um colapso institucional. O termo é amplamente divulgado a partir das discussões que se instauram na América Latina, principalmente no México, a partir de 1994⁵⁸. E o contexto da região de revitimização que diante da ineficácia do sistema penal para conter e reprimir a morte de mulheres favorece um ambiente de impunidade e perpetuação da

⁵⁶ Verificar em <http://www.apps.who.int>

⁵⁷ Apesar de haver discussão teórica entre os termos femicídio e feminicídio, os dois são indistintamente utilizados como sinônimos. A lei brasileira utiliza o termo feminicídio e a lei argentina femicídio para designarem as mortes perpetradas por razões de gênero contra mulheres. Daí porque o presente trabalho utilizará um ou outro termo sem realizar as distinções teóricas.

⁵⁸ Vélchez (2014) informa que foi a antropóloga mexicana Marcela Lagarde que iniciou o debate sobre o conceito de femicídio.

violência. Uma onda de legislações foi aprovada nos países latino-americanos⁵⁹ confirmando a tendência de visibilizar, cada vez mais, o tema da violência contra as mulheres.

⁵⁹ Países que tipificam o feminicídio em suas legislações na América Latina: Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica, El Salvador, Equador, Guatemala, Honduras, México, Nicarágua, Panamá, Peru, República Dominicana e Venezuela. Verificar em <http://www.compromissoeatitude.org.br>

2. PROPOSTA DE MENSURAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE VIOLÊNCIA CONTRA A MULHER EM PERSPECTIVA COMPARADA

2.1- Sistemas Internacionais de Direitos Humanos, Estados e Redes Transnacionais

O cenário internacional atual sofre forte influência dos direitos humanos. O exercício do poder tem ultrapassado a tradição militar, econômica e política. Não se trata de negar a importância dessas premissas que ainda detêm muita força, mas de relativizá-las, tendo em vista o culto da modernidade à democracia e aos direitos humanos. Isto significa afirmar que um Estado contará com a credibilidade da comunidade internacional e conquistará legitimidade neste mesmo contexto se houver alinhamento das suas práticas com a esfera de valores sedimentada nas múltiplas conferências e convenções mundiais.

A questão que se coloca está intrinsicamente ligada à instrumentalização da necessidade mundial de se concretizar os direitos humanos, isto é, interessa saber como o sistema internacional de proteção dos direitos humanos foi construído a fim de influir o comportamento dos Estados. A Organização das Nações Unidas, como maior articuladora do espaço internacional, vem demonstrando que a agenda social mundial cresce consideravelmente. As conferências temáticas dos últimos tempos demonstraram ser um espaço importante de negociação livre, ao menos parcialmente, de imposições imperialistas e com ampla participação da sociedade civil. Também representam um forte contrapeso em um processo inevitável de globalização à medida que inserem o elemento antropológico nas esferas de discussão mundial.

Uma vez compreendido que os direitos humanos representam a fundamentação ética que conduz a convivência, a tolerância e o reconhecimento da cidadania, torna-se possível entender o motivo pelo qual correspondem ao legítimo interesse da ordem internacional contemporânea, ultrapassando os limites da jurisdição doméstica de cada Estado. A universalidade, a indivisibilidade e a interdependência desses direitos proclamada desde a Declaração Universal em 1948 fez surgir o direito internacional dos direitos humanos⁶⁰. A consequência direta desse ramo do direito internacional público foi a formação de um sistema normativo e organizacional global de proteção dos direitos humanos.

⁶⁰ Ramo do direito internacional público que reúne os instrumentos internacionais e regionais de proteção aos direitos humanos. Inova o direito internacional ao colocar os indivíduos como sujeitos de direitos. Entretanto, Piovezan (2010, p.163) adverte que o Direito Internacional dos Direitos Humanos, não pretende substituir o sistema nacional, situa-se como direito subsidiário e suplementar ao direito nacional, no sentido de permitir sejam superadas suas omissões e deficiências.

O ponto de partida, neste sentido, foi a elaboração de documentos vinculantes que retratassem o consenso internacional de temas centrais ligados aos direitos humanos. Dessa forma, surgiram o Pacto Internacional dos direitos civis e políticos e o Pacto Internacional dos direitos econômicos, sociais e culturais⁶¹. As diferenças que marcam os direitos não são apenas o seu conteúdo, já que os direitos civis e políticos se referem às liberdades e garantias fundamentais do cidadão e os econômicos, sociais e políticos àqueles destinados ao trabalho, previdência social, educação, saúde e moradia,⁶² mas também à forma com a qual estão endereçados. Enquanto os civis e políticos determinam serem direitos do indivíduo a prestação positiva ou negativa do Estado, os econômicos, sociais e culturais determinam quais são os deveres do Estado para conferi-los. Aponta-se também que os primeiros são de prestação imediata e os outros de realização progressiva⁶³.

Cada um desses documentos, além de elencar o rol de direitos a proteger, criou um órgão de monitoramento e controle⁶⁴ das ações dos Estados no sentido de implementar os compromissos assumidos, qual sejam, o Comitê de Direitos Humanos para os direitos civis e políticos e o Comitê dos direitos econômicos, sociais e culturais. Ressalta-se que a grande adesão pelos Estados-partes⁶⁵ a estes pactos simboliza o grau do consenso internacional quanto à necessidade de efetivar os direitos humanos e, conseqüentemente, demonstra o consentimento destes Estados ao controle e fiscalização da implementação desses direitos pela comunidade internacional.

O monitoramento é basicamente formado pelo sistema de relatórios em que os Estados se obrigam a encaminhar documentos periódicos aos Comitês esclarecendo o modo

⁶¹ Pacto é uma das denominações dadas a Tratado Internacional. A Convenção de Viena de 1969 define Tratado em seu art. 2º, parágrafo 1º, alínea “a” como sendo: “um acordo internacional concluído por escrito entre Estados e regido pelo Direito Internacional, quer conste de um instrumento único, quer de dois ou mais instrumentos conexos, qualquer que seja sua denominação específica.”

⁶² Os direitos civis e políticos referem-se ao direito à vida; o direito de não ser submetido a tortura ou a tratamentos cruéis, desumanos ou degradantes; o direito a não ser escravizado, nem submetido a servidão; os direitos à liberdade, à segurança pessoal e a não ser sujeito à prisão ou detenção arbitrárias; o direito a um julgamento justo; a igualdade perante a lei; a proteção quanto à interferência arbitrária na vida privada; a liberdade de movimento; o direito a uma nacionalidade; o direito de casar e formar família; as liberdades de pensamento, consciência e religião; as liberdades de opinião e de expressão; o direito à reunião pacífica; a liberdade de associação; o direito de aderir a sindicatos e o direito de votar e tomar parte no governo. Já os direitos econômicos, sociais e culturais referem-se ao direito ao trabalho e à justa remuneração, o direito a formar e associar-se a sindicatos; o direito a um nível de vida adequado, o direito à moradia, o direito à educação, o direito à previdência social, o direito à saúde e o direito à participação na vida cultural da comunidade.

⁶³ Tanto os direitos civis e políticos como os direitos econômicos, sociais e culturais dependem de implementação de políticas públicas direcionadas (PIOVEZAN, 2010, p. 181)

⁶⁴ O sistema internacional de monitoramento e controle é denominado de *International accountability* e as obrigações impostas aos Estados através do suporte institucional dos Pactos é denominado de *special enforcement machinery*. (PIOVEZAN, 2010, p.161/168)

⁶⁵ 167 países para o Pacto dos direitos civis e 160 para o Pacto dos direitos econômicos, sociais e culturais. Informação disponível em jbi.humanrights.org.

pelo qual estão cumprindo as obrigações assumidas e, no caso, de direitos econômicos, sociais e culturais, estes relatórios devem apresentar os fatores que dificultam a implementação dos deveres. Há também a possibilidade de comunicações interestaduais em que um Estado “denuncia” outro por violação de direitos. Acresce-se a isto o sistema de petições individuais, das medidas de urgência e das investigações *in loco* adotados pelos respectivos Protocolos Facultativos aos Pactos. É de se destacar que o mecanismo de petições individuais ou de grupos de indivíduos inaugurou a participação ativa da sociedade civil no controle e fiscalização da implementação dos direitos humanos pelos Estados, vez que permite, atendidas algumas exigências formais⁶⁶, que cidadãos ou ONGs possam apresentar “denúncias” de violações de direitos humanos e, desta forma, gerar situações de constrangimento internacional para os Estados envolvidos.

Ao lado deste sistema global de proteção dos direitos humanos aparece, de forma complementar, o sistema regional. No âmbito da América Latina com a Organização dos Estados Americanos (OEA)⁶⁷ institucionalizou-se o sistema interamericano de proteção dos direitos humanos com seu instrumento normativo, a Convenção Americana de Direitos Humanos, e também organizacional, a Comissão Interamericana de Direitos Humanos, bem como um órgão jurisdicional, a Corte Interamericana de Direitos Humanos. Esta Convenção, basicamente, propõe a proteção dos mesmos direitos civis e políticos, bem como, os econômicos, sociais e culturais presentes nos pactos universais citados anteriormente. A novidade está no sistema de fiscalização e monitoramento. Apesar das atribuições da Comissão Interamericana de Direitos Humanos se assemelharem às do Conselho de Direitos Humanos do sistema global, sua função se expande quando exauridas as tentativas de cumprimento de suas recomendações a um Estado violador o submete à Corte Interamericana de Direitos Humanos.

Em outras palavras, esgotadas as possibilidades de composição com o Estado violador, o âmbito de resolução sai da esfera política da Comissão e segue para a seara

⁶⁶ Requisitos de admissibilidade do art. 5º. do Protocolo Facultativo ao Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos

⁶⁷ Segundo informações colhidas no site eletrônico www.oas.org: A Organização dos Estados Americanos fundada em 1948. Foi criada para promover paz, justiça, solidariedade e colaboração entre os Estados membros, hoje no total de 35. Constitui o principal fórum governamental político, jurídico e social do hemisfério. Para atingir seus objetivos mais importantes, a OEA baseia-se em seus principais pilares que são a democracia, os direitos humanos, a segurança e o desenvolvimento.

jurídica da Corte⁶⁸. Segundo Castañeda (2012), a Corte apresenta competência consultiva, preventiva, contenciosa e de supervisão. A natureza consultiva refere-se à possibilidade dos Estados dirimirem dúvidas acerca do alcance e impacto da Convenção Americana; a preventiva se dá quando é necessário adotar medidas de urgência a fim de evitar ou conter algum dano; a contenciosa surge com a força vinculante da resolução dos conflitos e a de supervisão através da vigilância das decisões que emite. No que se refere às condenações, as mesmas podem gerar tanto recomendações para os Estados como indenizações para as vítimas.

Há ainda no âmbito do sistema internacional divisões temáticas que seguem esta mesma lógica de fiscalização e monitoramento. É o caso da Convenção sobre a Eliminação de todas as formas de Discriminação contra a Mulher de 1979 que estabelece um comitê próprio. Além do sistema de relatórios, o Protocolo Facultativo à esta Convenção de 1999 instituiu o mecanismo de petição, bem como habilitou o comitê aos procedimentos investigativos oriundos das denúncias recebidas. Trata-se, portanto, de um documento adicional à proteção dos direitos da mulher que, embora não dissociado dos direitos civis e políticos, bem como dos econômicos, sociais e culturais, recebe um tratamento especial dado à vulnerabilidade das condições da vítima. Também, no que tange, ao sistema regional ocorre a divisão temática, como é o caso da Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher de 1994 e do seu Mecanismo de Seguimento de 2004.

Ressalta-se que o sistema internacional, tanto na modalidade global, regional ou temática, são subsidiários ao sistema de proteção nacional. A regra geral do Direito internacional dos direitos humanos é a de que a responsabilidade de implementar os compromissos assumidos, nesta matéria, recai sobre os próprios Estados, atuando no âmbito da sua jurisdição interna. De forma que as ações da comunidade internacional são suplementares e adicionais e, ainda, pressupõem o esgotamento das instâncias internas. O sistema internacional, tal qual está ordenado, tem o objetivo de propiciar progressos internos de proteção dos Direitos Humanos em um determinado Estado através da cooperação, da interação e da responsabilização. Todo o aparato de normas e órgãos representa uma garantia adicional de amparo quando as instituições nacionais falham ou se omitem neste sentido.

No entanto, é de se considerar que, embora, haja um grau avançado de institucionalidade nestes sistemas, há, porém, questões de ordem prática a serem elucidadas

⁶⁸ A CIDH é uma instituição do Sistema Interamericano de Proteção dos Direitos Humanos, juntamente com a Corte IDH, segundo informações colhidas no site eletrônico www.oas.org.

neste contexto. É intrigante o fato da soberania dos Estados ser determinada por padrões dos regimes internacionais de direitos humanos. Por este motivo, torna-se necessário entender em que medida os elementos deste regime internacional influem na identidade dos Estados e, por consequência, moldam seus interesses e preferências. A razão pela qual estes Estados participam de um sistema intrusivo nas suas esferas de jurisdição também parece ser algo a ser entendido. As razões da ordem moral internacional podem, em certa maneira, não serem suficientes para uma conclusão mais apurada. Há que se considerar outros fatores que vinculam os Estados à efetivação desses direitos tais como a lógica que cercam as relações internacionais e os diversos atores envolvidos.

A legitimidade dos Estados perante seus pares e, também, dos organismos multilaterais com funções políticas e econômicas, em grande parte, depende da garantia dos direitos humanos da população. A adesão aos tratados internacionais de direitos humanos e a sua ratificação é uma demonstração de boa-fé na esfera internacional. De forma que se o Estado não conferir cumprimento às disposições com as quais livremente consentiu a fim de alcançar uma posição de respeito e prestígio na ordem internacional, as relações neste campo restarão, no mínimo, abaladas. Para que não ocorra rompimentos, a comunidade internacional se dispõe a realizar as cobranças pertinentes e espera-se que, os Estados se esforcem para respondê-las, mesmo inexistindo neste sistema força sancionadora vinculante. O que há é a mobilização da opinião pública tanto interna como externa que torna visível a transgressão do Estado ao princípio da boa-fé e da solidariedade.

Para o entendimento da forma com a qual as políticas públicas com perspectiva em direitos humanos recebem a interferência do sistema internacional, necessário se faz operacionalizar esses direitos a fim de convertê-los em instrumentos úteis de análise e planificação. Serrano e Vázquez (2011) afirmam a necessidade de explorar o conteúdo dos direitos humanos a fim de entender as múltiplas obrigações que o integram. Isto porque os direitos vistos sob a perspectiva das obrigações alargam as prestações positivas que o Estado têm com seus cidadãos. Trata-se, portanto, de estabelecer os comandos que direcionam a implementação das políticas públicas com perspectiva de direitos humanos. Isto é, de mapear os direitos que virão a compor o núcleo destas políticas públicas tendo em mente que o conteúdo de cada uma das obrigações do Estado variará dependendo do direito a que seja aplicado.⁶⁹ De maneira que, para estes autores, são quatro os tipos de obrigações que o Estado

⁶⁹ Serrano e Vazquez (2011, p.37) utilizam a expressão *desempaque del derecho* como a análise de um direito humano a partir das diversas obrigações que o constitui.

deve se comprometer, quais sejam: respeitar; proteger; garantir e promover⁷⁰. Cada uma dessas obrigações pode se desdobrar em outros níveis obrigacionais que vinculam as ações estatais.

A obrigação de respeitar contém em si a noção de restrição ao poder estatal que deve obedecer ao comando de não colocar em risco o gozo dos direitos básicos dos cidadãos. Isto não quer dizer que a obrigação de respeitar corresponda à prestação negativa do Estado ou a mera abstenção estatal. Ao contrário, o cumprimento da proteção de direitos humanos, embora demonstre ser uma obrigação mais imediata e essencial, também demanda prestação positiva com implementação de políticas públicas direcionadas. Já a obrigação de proteger está intimamente ligada à ideia de marco jurídico e institucional necessários para prevenir as violações a direitos humanos. Em outras palavras, o Estado deve estabelecer um aparato que inclua legislação, desenho institucional e capacidades estruturais que o permita atuar sobre a prevenção das possíveis violações.

No que tange à obrigação de garantir está implícito a manutenção do desfrute do direito com vistas às suas melhorias. Assegurar o exercício dos direitos é um exercício constante para o Estado que deve se adaptar às necessidades e avanços. Por esta razão, tem natureza procedimental visto que requer programas de ação por parte do Estado a fim de estabelecer critérios e mecanismos que tornem os direitos acessíveis e de qualidade. A obrigação de garantir não se confunde com a obrigação de proteger, como pode parecer em um olhar mais desatento. Proteger implica criar as condições para impedir as violações aos direitos humanos, daí sua natureza essencialmente estrutural. Já garantir significa dar efetividade ao exercício dos direitos humanos, e, portanto, tem natureza procedimental.

E, por fim, a obrigação de promover que tem o objetivo de prover as pessoas de toda a informação necessária para assegurar que sejam capazes de disfrutar o direito. Porém esta obrigação não se refere a um dever meramente promocional porque isto implicaria em meras campanhas publicitárias. Promover direitos tem o propósito de conscientizar o público na percepção e no entendimento de um determinado problema social e, perpassa pelo desenvolvimento do empoderamento dos cidadãos. Ou seja, tem o claro objetivo de fazer perceber que os cidadãos são titulares de direitos e, não instrumentos de programas de governos que os classificam como meros beneficiários.

⁷⁰ Obrigações que provêm dos Princípios de Maastricht (Em 28 de setembro de 2011, em uma reunião convocada pela Universidade de Maastricht e a Comissão Internacional de Juristas, um grupo de especialistas em Direito Internacional e Direitos Humanos adotou os Princípios de Maastricht sobre as Obrigações Extraterritoriais dos Estados na área dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais). Verificar em www.fidh.org

Ressalta-se que o objetivo primordial destas obrigações é trabalhar na prevenção às violações dando efetividade aos compromissos assumidos pelos Estados na proteção aos direitos humanos. No entanto, uma vez concretizada a violação surge para o Estado os deveres de verdade, justiça e reparação. Isto porque os mesmos princípios que se aplicam aos direitos humanos se estendem às obrigações do Estado neste sentido. Assim, levando em consideração as características da universalidade, da indivisibilidade e da interdependência, se o risco de violação aos direitos se efetiva, automaticamente, surge o dever de respeitar e, principalmente o de reparar, sob pena de incorrer no agravamento da violação. Daí, porque, em alguns casos de condenação de um Estado perante a Corte Interamericana de Direitos Humanos há a fixação de pena de reparação às vítimas do direito violado.⁷¹

A esse respeito, Balarezo (2014) assevera que o Direito Internacional, objetivando assegurar o exercício dos direitos humanos, impõe aos Estados que se abstenham de vulnerar estes direitos, seja por ação ou por omissão. Além da prevenção de violações aos direitos humanos cometidas em sua jurisdição, o Estado deve investigá-las, processá-las, punir os autores e reparar os danos ocasionados pelas mesmas. Assegurar a questão da verdade e memória em relação às violações dos direitos humanos não é uma atividade fácil, devendo ser intensificada quando os ultrajes são perpetrados pelo próprio Estado aos seus jurisdicionados. Nesse caso, o dever de promover a verdade, além de ser uma obrigação que o Estado deve satisfazer em respeito aos tratados, constitui-se, também, responsabilidade, principalmente, em relação às vítimas, seus familiares e sociedade em geral. Diferente disto, conforme alude Rodrigues (2010), estar-se-ia diante da eminência de se configurar mais uma violação aos direitos humanos.

De forma que perseguir a harmonia da relação entre Estado, cidadãos e atores internacionais está condicionada à obrigatoriedade de cumprimento das normas internacionais e à vinculação aos seus órgãos com funções relevantes e com capacidade para tomar decisões e forçar seu implemento. Porém, as interrelações no plano internacional não ocorrem somente com os Estados ou entre estes e os órgãos multilaterais. Na mesma esteira do que ocorre a nível interno com a organização da sociedade civil em prol das questões sociais, o espaço externo se vê invadido pelas relações transnacionais. Em outras palavras, a dinâmica da interação internacional se fortalece através da interatuação entre vários atores, sejam eles governamentais, intergovernamentais e também não-governamentais.

⁷¹ a título de exemplo Piovezan (2010, p.273) cita o caso “Velasquez Rodriguez” contra o Estado de Honduras em um caso de desaparecimento forçado. Acolhendo comunicação encaminhada pela Comissão Interamericana, a Corte condenou em 1989 o Estado de Honduras ao pagamento de indenização aos familiares do desaparecido.

Anaya Muñoz (2014) afirma que são quatro as teorias das relações internacionais que levam em conta os possíveis interesses em matéria de direitos humanos: realismo, institucionalismo, liberalismo e construtivismo. Estas teorias estão organizadas de acordo com os atores envolvidos. Assim, para a teoria realista, os Estados cumprem e implementam os direitos humanos obedecendo aos interesses das grandes potências mundiais que, em contrapartida favorecem as decisões estatais. Para o institucionalismo seriam os interesses dos próprios Estados em maximizar a cooperação internacional que determinaria o cumprimento às regras de direitos humanos, aprofundando as reputações e a confiabilidade entre eles. Já o liberalismo defende que as normas internacionais obedecem aos interesses dos grupos sociais melhor representados, daí porque alguns direitos estariam mais implementados que outros. E, por fim, no construtivismo a observância das regras de direitos humanos dependeria do ativismo dos chamados “empreendedores de normas” que colocariam em marcha processos de socialização e da lógica do apropriado⁷².

Esta última corrente teórica explica o fenômeno das redes transnacionais e do seu ativismo no âmbito dos direitos humanos. Estas redes referem-se às relações informais e horizontais que mantêm os atores não-governamentais, nacionais ou supranacionais, os órgãos e os procedimentos especiais dos regimes internacionais ou até agências governamentais com o fim de promover agendas de discussão baseadas em princípios e temas de direitos humanos. E são estas relações responsáveis pela multiplicação dos canais de acesso e dos recursos disponíveis para as lutas políticas e sociais de reconhecimento, inclusão e equidade.

Levando em consideração este ativismo, Keck e Skkink (2000) demonstram que estes atores da sociedade civil têm por objetivo alcançar a promoção e a proteção dos direitos humanos através de processos de interação dinâmicos utilizando da lógica do apropriado para influírem no comportamento dos Estados. Isto ocorre porque em alguns momentos os canais de comunicação entre governos e os grupos nacionais⁷³ falham em um processo de resolução de conflitos, dando espaço para que a questão se expanda internacionalmente através do agir comunicativo e, assim, envolva órgãos dos regimes internacionais em uma rede transnacional de defesa dos direitos humanos. Trata-se de um esquema de pressão que a sociedade civil organizada exerce sobre governos a fim de expor à comunidade a que pertencem o seu

⁷² Termos utilizados por Anaya Muñoz (2014, p.41-42) ao descrever a teoria construtivista das relações internacionais que defende que os Estados atuam seguindo a identidade que cultuam perante a sociedade internacional (lógica do apropriado). Os empreendedores de normas seriam os indivíduos, os grupos ou instituições governamentais e não governamentais que propõem a adoção de novas normas e identidades ou que utilizam as já existentes para pressionar ou persuadir os Estados a atuar de maneira compatível.

⁷³ Os grupos nacionais podem se referir a organizações não governamentais ou a movimentos da sociedade civil organizada.

comportamento inadequado ou o não cumprimento das normas reconhecidas e aceitas. A este encadeamento de informações com o objetivo de constranger os Estados a respeitar os direitos humanos, essas autoras denominam de efeito *bumerang*.⁷⁴

O que chama atenção na relação entre esses atores transnacionais e os Estados é a capacidade de mobilização estratégica da informação com o objetivo de convencer, pressionar e influir organizações e governos. Neste sentido, lançam mão de algumas táticas que esses autores classificam como política de informação; política simbólica; política de apoio e pressão, bem como, política de responsabilização. Na primeira delas, deve-se considerar que as redes produzem informações a partir de um determinado tema ou fato, demonstrando que o estado de coisas não é natural nem acidental e identificando a responsabilidade de cada um dos envolvidos. Para que estas informações que produzem tenham, no entanto, credibilidade da comunidade internacional, necessário se faz uma boa documentação dos fatos e sua divulgação deve ser oportuna e dramática.

Paralelamente a isto há uma política simbólica por parte das redes com o intuito de persuadir a opinião pública em prol de temas relevantes. É desta forma que criam consciência e se expandem. O prêmio Nobel e a implementação do chamado “ano internacional” são exemplos desta ação. De nada adiantaria tais ações se não houvesse a preocupação em modificar os procedimentos e as posturas que causam as violações. Portanto, além de produção informativa e simbólica, as redes cuidam de buscar apoio para suas causas, mobilizando a opinião pública, ao mesmo tempo em que pressionam governos, instituições financeiras internacionais ou corporações transnacionais. E, por fim, ainda disponibilizam de políticas de responsabilização a partir do momento em que tornam públicas declarações que demonstram a distância entre o discurso de um Estado e a sua prática.

Keck e Skkink (1999, p.427) retratando a eficácia do ativismo transnacional cunham o termo redes densas para designar tanto a regularidade e difusão da troca de informações em seu interior como a cobertura de áreas chaves. Citam como dois grandes exemplos neste sentido as ações da Anistia Internacional e da Human Rights Watch que usaram como estratégia a neutralidade política e, assim, ganharam força internacional. Além disto, segundo as autoras, as redes consideradas eficazes “*deben tener intercambios recíprocos de información y contar con activistas originarios de los países a los que se dirige*

⁷⁴ Termo cunhado pelas autoras Keck e Skkink (2000) para designar o modelo de atuação das redes transnacionais no sistema de pressão internacional. O comportamento das redes se assemelharia a um *bumerang* que ao se lançar realiza uma trajetória curva e retorna ao ponto de partida. Ou seja, as redes internas que não têm canal aberto com o Estado, remetem suas reivindicações a aliados internacionais que exerceriam pressão externa sobre este Estado a fim de cumprirem determinações de direitos humanos.

la acción, así como con aquellos que están en posibilidades de ejercer influencia en las instituciones.” Ou seja, são mais operativas aquelas redes que melhor ativam o efeito *bumerang*, articulando informações sobre violações de direitos humanos entre a sociedade civil e suas organizações, influenciando a opinião pública local e a política interna, além de pressionar os regimes internacionais.

Como esperado, essas redes transnacionais se apoiam nos documentos internacionais para exigir e promover os direitos humanos. Além disto, a ação mundial na qual empreendem reforça a internacionalização dos sistemas de defesa e proteção desses direitos através do uso da lógica do apropriado e do constrangimento internacional. Acrescesse a esta lógica o fato de que as sanções aplicadas aos Estados violadores pelos organismos internacionais através de seus comitês e corte, embora não tenha força jurídica, ensejam consequências políticas através do uso do *power of embarass*, causando aos transgressores mal-estar diante da comunidade a que pertencem.

A relação entre normas dos sistemas internacionais, obrigações estatais e o poder de pressão das redes transnacionais tornam visível a vigilância das ações em prol dos direitos humanos, chamando a atenção para o seu caráter indispensável. Não raro, as informações transmitidas pelos Estados aos organismos internacionais neste contexto se contrastam com os levantamentos populares e manifestações sociais que ocorrem internamente e, muitas vezes, são compartilhados por países vizinhos ou são elevados para a discussão política internacional. Isto demonstra que a busca da melhoria nas capacidades estatais de aplicação e efetivação dos direitos humanos e dos níveis desejáveis de governança de cada Estado depende dos mecanismos de monitoramento e dos procedimentos de avaliação disponíveis.

2.2 –Tipos de indicadores e métodos de medição

Partindo do pressuposto de que os Estados têm compromissos de direitos humanos a cumprir e que estas obrigações, mesmo quando não podem ser satisfeitas de forma imediata, devem realizar um nível mínimo essencial, necessário se faz reconhecer que o caminho a percorrer até a realização desses direitos é longo. Desde a articulação de metas coerentes com os objetivos traçados pelo sistema internacional, perpassando pela mobilização dos recursos até a busca de resultados satisfatórios são vários aspectos a serem considerados. E ainda, levando em consideração que os tratados internacionais contêm metas de conduta e resultados, o ideal é dotar o sistema de informação e acompanhamento dos progressos estatais de instrumentos capazes de traduzir os esforços empreendidos em resultados alcançados, a

fim de assegurar a correta utilização dos dados e possibilitar uma avaliação segura das ações empregadas.

É neste sentido que surge a proposta de uso de indicadores para subsidiar avaliações aprofundadas e qualitativas de garantia e promoção dos direitos humanos de conformidade com o que foi acordado entre os Estados. Embora a ratificação de tratados internacionais seja conduta essencial e esperada pela sociedade civil e também pela comunidade internacional, por si só, não salvaguarda os direitos. No máximo pode representar o seu reconhecimento legal, mas não o concreto. A distância entre o que se propõe e o que efetivamente se quer atingir pode ser diminuída com a aplicação de instrumentos concretos e práticos que ajudem a medir a realização dos direitos humanos. Em outras palavras, o que se almeja é captar a medida que as obrigações derivadas das normas de direitos humanos estão sendo realizadas e, também, se efetivando através de resultados que podem ser associados à uma melhora no desfrute dos direitos humanos.

Não se trata apenas de quantificar informações ou mesmo de inserir os Estados em uma escala numérica de referência. O objetivo ao se utilizar indicadores é converter algumas características pertinentes aos direitos humanos em orientações que se relacionem diretamente com a sua satisfação ou com os esforços em realizá-los. Ou seja, o propósito é destacar as normas e princípios de direitos humanos consagrados nos tratados internacionais e convertê-los em parâmetros que possam traduzir os esforços empreendidos para o seu cumprimento.

Diante do reconhecimento de que o uso de indicadores melhora a capacidade de aplicação dos direitos humanos, o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos (ACNUDH)⁷⁵, como órgão competente para prestar apoio especializado e secretariar o Conselho de Direitos Humanos⁷⁶, bem como, os comitês dos tratados internacionais, propuseram um sistema⁷⁷ que tem por objetivo congregar os aspectos que envolvem a implementação dos direitos humanos pelos Estados. Segundo Malhotra (2008, p.

⁷⁵ Sigla em inglês OHCHR (Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights) e em espanhol OACNUDH (Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos). Estabelecido pela Assembleia Geral das Nações Unidas em dez.1993 após as recomendações do Programa de ação da Conferência de Viena que nos itens 69;71 e 98 da 2^a. Parte reforçou a necessidade de criação de um plano global para ajudar aos Estados reforçarem as estruturas nacionais para os direitos humanos.

⁷⁶ O Conselho de Direitos Humanos é o órgão criado pela ONU para reforçar a promoção e a proteção dos direitos humanos no mundo inteiro. Substitui a Comissão de Direitos Humanos das Nações Unidas a partir de 2006. Verificar em www.unhcr.org

⁷⁷ Sistema de indicadores que auxiliem no monitoramento da implementação das políticas públicas em direitos humanos dos Estados membros.

20)⁷⁸, a descrição dos direitos em um tratado internacional ou mesmo no plano de ações das conferências mundiais pode se mostrar complexo e extensamente narrativo, de modo a dificultar o entendimento sobre a forma de execução desses mandamentos. Desse modo, sob esta perspectiva, é necessário esclarecer de forma concreta o conteúdo normativo dos direitos humanos ou o problema que será resolvido através dos direitos humanos (como o é a violência contra as mulheres) e desenvolver ferramentas que operacionalizem e instrumentalizem este conteúdo. Em suas palavras: “o uso de indicadores deve ser o ponto de partida para tornar essencial a realização de políticas públicas voltadas para a promoção de direitos humanos.

Para que esta decodificação seja possível há que se considerar as características que envolvem os direitos humanos e estabelecer o vínculo entre os meios e os instrumentos de políticas públicas disponíveis com os resultados almejados. Nesta proposta, os indicadores representam a medição dos compromissos, dos esforços e dos resultados alcançados. Daí porque o Guia para a Medição e Aplicação dos Indicadores de Direitos Humanos da ONU (2012) propõe a divisão de nomenclaturas conforme o contexto em indicadores estruturais, de processo e de resultado⁷⁹. Estabelece, portanto, classes de indicadores. O intuito é demarcar os resultados que correspondem à realização dos direitos humanos assim como avaliar se os processos referentes a estes resultados se ajustam, no tempo e no espaço, com as normas pertinentes dos direitos humanos⁸⁰. Em última análise, a ramificação dos indicadores representa a simplificação da sua seleção e elaboração para conduzir a informação para a conjuntura adequada a fim de quantificá-la e comprovar as ações empreendidas.

De acordo com o manual da ONU, na primeira categoria estaria o marco estrutural que tem por objetivo medir o grau de comprometimento do Estado com as obrigações assumidas nos documentos internacionais a que se vinculou. Em outras palavras, ao estabelecer indicadores estruturais o intuito é responder o quanto o Estado está

⁷⁸ Rajeev Malhotra, economista indiano, que coordenou entre 2002 e 2007 a elaboração do estudo metodológico sobre indicadores para os direitos humanos no âmbito do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos. Referência contida em “Indicadores de Derechos Humanos: Guia para Medición y Aplicación” disponível em www.ohchr.org

⁷⁹ Na linguagem empresarial significaria dentro de um sistema de produção o input (insumos) e o output (resultados).

⁸⁰ Englobando tanto os direitos civis e políticos como os econômicos, sociais e culturais. De acordo com o ACNUDH: “Sin embargo, incluso los derechos civiles y políticos, una vez ratificados y garantizados por el Estado, pueden en principio disfrutarse inmediatamente y han de ser protegidos. Se ha admitido que la realización de los derechos civiles y políticos exige no solo recursos sino también tiempo, por ejemplo para establecer las instituciones judiciales y ejecutivas necesarias y para articular marcos normativos, reglamentarios y de vigilancia del cumplimiento para proteger esos derechos.” Disponível em <http://www.ohchr.org>

compromissado com as normas de direitos humanos. Para tanto, leva-se em consideração a natureza da legislação interna e das declarações políticas nacionais. O que se quer é certificar se o Estado incorpora as normas internacionais pertinentes bem como os mecanismos institucionais que promovem e protegem essas normas. E se os objetivos, os marcos normativos, as estratégias propostas, o plano de ação e os valores de referência das políticas públicas nacionais refletem a promoção e a garantia dos direitos humanos.

Já, em segundo plano, está o que se refere aos indicadores de processo, em que o objetivo é medir os esforços para transformar tais compromissos em resultados. Assim, neste patamar pretende-se responder qual é o tamanho do empenho do Estado em cumprir os encargos assumidos seja pela legislação seja pelas políticas públicas a que se propõe. Trata-se de indicadores que traçam o elo entre o que se compromete a realizar e o que efetivamente o faz. Ou seja, traduz mediante uma relação conceitual ou empírica o indicador estrutural com o indicador de resultado correspondente. Para tanto avalia de forma contínua as políticas e medidas específicas adotadas para aplicar as obrigações assumidas. A preocupação neste item é com as práticas empreendidas no âmbito nacional com o intuito de preencher as carências internas na aplicação do direito ou na resolução dos problemas afetos a ele.

E, por fim, a última classe de indicadores refere-se aos de resultado. São aqueles que captam os êxitos que refletem o estado do desfrute dos direitos humanos. Neste grau se busca responder quais são concretamente os efeitos dos esforços empreendidos para cumprir os encargos legislativos e políticos a que se propôs. Este resultado é fruto dos processos pertinentes à proposta que se consolida no tempo. Em outras palavras, representam os efeitos desejados, o cumprimento das obrigações, o real estado do desfrute dos direitos que se vinculam aos processos realizados. Embora, o nome escolhido para esta categoria de indicadores seja “resultados”, na realidade, reflete a situação momentânea que se atingiu no intuito de cumprir as responsabilidades assumidas e não o fim em si mesmo. Ao mensurar o produto das ações em prol dos direitos humanos a função do sistema de indicadores se completa, visto que a resposta adquirida é sempre a referência para um novo processo de tomada de decisões ou de criação estratégicas de melhorias.

A combinação apropriada dessas três classes de indicadores juntamente com o uso de múltiplas fontes de dados conduziu o monitoramento e avaliação do cumprimento das obrigações na presente pesquisa. Isto porque este sistema é uma ferramenta que agrega informações, muitas vezes, dispersas, concentrando-as em categorias e indicando para os observadores o que ocorre em determinadas situações e contextos. Refere-se ao arcabouço necessário para a análise da implementação dos direitos humanos no sentido de possibilitar

aos indivíduos a compreensão e o exercício de seus direitos e aos Estados a avaliação dos progressos de suas obrigações.

Dentro dessas três categorias de indicadores, a proposta é que ocorra a seleção e elaboração de preceitos que refletirão as obrigações de respeitar, proteger e tornar efetivos os direitos humanos. Traduz-se na utilização de padrões conceituais, aqui representados pelos três tipos descritos, que conduzirá um enfoque prático, transparente e estruturado, refletindo as normas de direitos humanos em indicadores concretos, bem definidos e úteis para o monitoramento e avaliação da realização das propostas. Levando em consideração, ainda, que o debate acerca dos direitos humanos inclui a questão da discriminação, torna-se crucial guiar as escolhas sobre os indicadores pela lógica do direito garantido em contraponto ao direito violado.

De acordo com Natalino (2009), em estudos realizados perante o Instituto Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), um sistema de indicadores deve obedecer a uma metodologia própria e alguns passos devem ser cumpridos neste sentido. O primeiro deles seria identificar o tema (o direito ou o problema a ser resolvida sob a perspectiva do direito) que se quer abordar, com a possibilidade de se gerar subtemas agregados à proposta principal. Em um segundo momento, o importante é definir as peculiaridades ou aspectos que compõem as áreas cobertas pelo tema escolhido. O que se pretende é esclarecer os principais problemas identificados no contexto nacional para a promoção do direito e quais os aspectos das políticas públicas devem ser monitorados. Esta é a razão pela qual as características dos direitos devem transparecer através da identificação de seus atributos⁸¹ e ir ao encontro às escolhas realizadas. A partir destas definições surge o terceiro passo. Para cada aspecto levantado devem ser selecionados ou construídos indicadores que possam dar conta dos padrões estruturais, de processo e de resultado.

Assim, dentro desta proposta e a título de exemplo, destaca-se o direito ao trabalho como um grande tema. Fazendo o contraponto com as violações possíveis a este direito e, da mesma forma, levantando as características essenciais que compõem este direito, define-se como atributos deste direito o acesso ao trabalho digno; condições de trabalho justas e seguras; formação para o trabalho e proteção contra o trabalho escravo e desemprego⁸². Dentro de cada um desses aspectos caberia ainda a escolha e seleção dos indicadores

⁸¹ Natalino (2009) esclarece que devem ser definidos atributos ou aspectos que compõem as áreas cobertas por aquele tema. Esses aspectos devem deliberadamente levar em conta a natureza dos principais problemas identificados no contexto nacional para a promoção do direito e quais os aspectos das políticas de promoção desse direito desejam ser monitorados.

⁸² Baseado na descrição do direito ao trabalho (art. 23 da Declaração Universal dos Direitos Humanos) e no “desempeque del derecho” de Serrano y Vazquez (2011, p.37) conforme nota 10.

obedecendo a ordem ternária (estrutural, de processo e de resultado) que deixassem claro as normas pertinentes ao tema, as ações implementadas para o cumprimento dessas normas e o produto das ações empreendidas.

Outra questão relativa ao assunto que é considerado no texto de Natalino (2009) refere-se ao levantamento dos dados para o sistema de indicadores. O autor tem uma preocupação especial com dados qualitativos, visto que relatos de casos de violações são parte essencial das informações produzidas no contexto dos direitos humanos. Daí a conclusão de que um agrupamento de informações de credibilidade deve envolver uma rede de indivíduos, organizações da sociedade civil, conselhos de direitos humanos, sistemas legislativo e judiciário bem como agências estatais de promoção ou proteção de direitos humanos.

Tal preocupação vai ao encontro ao que descreve Anaya Muñoz (2015) como sendo as principais técnicas de medição⁸³ para os indicadores. Dentre os três métodos indicados por este autor, destaca-se a pertinência de dois deles: a soma de eventos e a medição com base em standards⁸⁴. A soma de eventos, conforme o próprio nome indica, tem por intuito adicionar as intenções e ações, agregar as práticas empreendidas na concretude das obrigações estatais que possibilitem medir a evolução da implementação dos direitos humanos. Segundo este autor, são exemplos de registro de soma de eventos nos indicadores de insumo: as reformas constitucionais, as ratificações de tratados internacionais, as políticas públicas em direitos humanos, as reclamações ou representações de violações perante órgãos de defesa dos direitos humanos ou mesmo as recomendações formais destes órgãos endereçadas aos Estados. Já, no que tange aos indicadores de resultado, os registros administrativos como o número de mortes têm grande importância, pois podem representar a progressão dos esforços em conter as violações.

A técnica da medição com base em standards, por sua vez, é chamada assim porque relacionam as práticas governamentais concretas em prol dos direitos humanos com os padrões estabelecidos, neste sentido, pelas normas internacionais. Esta técnica foi desenvolvida a partir da necessidade de se estabelecer a real situação da implementação dos direitos humanos ante a falta de dados concretos sistematizados que possam servir de referência em uma escala de evolução. Dado o fato de que algumas organizações trabalham a nível mundial produzindo relatórios anuais confiáveis com o intuito de vigiar o cumprimento das obrigações estatais, alguns pesquisadores enxergaram nestas fontes um rico material que analisado sob determinados ângulos poderiam fornecer parâmetros para a construção de base

⁸³ Segundo Felner (2008) para medir necessário se faz desenvolver uma metodologia.

⁸⁴ Em inglês: *standars based meassurement* in Cingarelli e Richards (2010)

de dados evolutiva. A ideia é refletir através de uma escala numérica os registros qualitativos desses relatórios, traduzir em ordem numérica crescente as narrativas registradas pelas redes de proteção aos direitos humanos.

Exemplo clássico desta ideia é o CIRI Project (*Cingranelli and Richards Human Rights Data Project*) dos pesquisadores David Cingranelli e David Richards que utilizando os relatórios da Anistia Internacional e do Departamento de Estado dos Estados Unidos produz dados codificados em números acerca das práticas governamentais em prol dos direitos humanos. Esta proposta se baseia na escolha de uma escala ordinal que classifica as informações apuradas nas fontes avaliadas em práticas mais violadoras ou menos violadoras a fim de possibilitar a produção de uma mensuração das ações estatais. Este projeto, embora pioneiro, de acordo com os seus próprios pesquisadores⁸⁵, têm recebido várias críticas acerca da arbitrariedade da escala ordinal utilizada. No entanto, a justificativa dos autores do projeto é no sentido de que a escala ordinal é construída a partir da leitura substancial das fontes narrativas e representam três graus de violações relativa ao número de casos registrados. Assim o grau zero representa práticas violadoras frequentes registradas acima de 50 (cinquenta) casos; o grau um em práticas violadoras ocasionais registradas entre 1 (um) a 49 (quarenta e nove) casos e o grau dois quando não há registros de violações.

Um dos cinco ângulos trabalhados por este projeto se refere ao direito das mulheres sob a perspectiva da proteção legal e da igualdade de tratamento político, econômico e social. Isto demonstra não só a relevância deste tema para a concretude dos direitos humanos como também a possibilidade de desenvolvimento de pesquisas na área com a fixação de indicadores desde que a confiabilidade da metodologia empregada e das técnicas de medição sejam claras.

Para a presente pesquisa, no entanto, o âmbito do sistema regional interamericano deve ser considerado. Assim sendo dois são os tratados com mecanismos de monitoramento que indicam os requisitos para a construção de indicadores válidos: o Pacto San José da Costa Rica (acrescido do Protocolo de San Salvador) e a Convenção Belém do Pará (acrescida do seu Mecanismo de Seguimento). Nestes documentos estão registrados as perspectivas e os valores que devem informar a construção dos indicadores enquanto instrumentos de monitoramento.

Isto se dá devido ao fato de que na seleção dos indicadores muitas categorias de análise podem ser consideradas assim como múltiplos aspectos conceituais podem estar

⁸⁵ Cingarelli e Richards (2010, p.399)

envolvidos. Há ainda que se considerar a limitação das análises, visto que mesmo lançando mão de muitos aspectos não há como abarcar todas as questões relativas à efetividade de determinado direito. De forma que, para tornar mais objetiva a possibilidade de análise e organizar as informações em categorias válidas, a OEA⁸⁶ estabeleceu critérios que devem atuar nos três níveis de indicadores a fim de direcionar as melhores escolhas para o monitoramento das obrigações estatais. São eles: a recepção do direito; as propostas orçamentárias e as capacidades estatais. A partir destas perspectivas se pode falar em indicadores estruturais, de processo e de resultado sob a perspectiva da recepção do direito, dos recursos financeiros postos a disposição e mesmo das capacidades estatais.

A justificativa para a primeira escolha está na necessidade de comprovação da incorporação das normas internacionais aos sistemas domésticos e na lógica e sentido das políticas públicas nacionais. No que se refere ao segundo item a preocupação de ordem financeira tem sua razão de ser nos custos e no investimento necessário para a efetivação dos direitos. Isto é, a importância dada a determinado direito pelo Estado será proporcional à disponibilidade de recursos financeiros direcionado a este intuito. No que se refere às capacidades estatais⁸⁷ a análise é um pouco mais extensa. O que se deve levar em consideração é o funcionamento do aparato estatal em prol de um determinado direito que evidencie as relações interinstitucionais, as habilidades dos recursos financeiros e humanos além da relação das estruturas estatais com a sociedade em geral.

Além desses critérios, a OEA ainda coloca em relevo temas transversais pelos quais devem perpassar a análise de todos os direitos, visto representarem as condições que determinam a possibilidade real de atingir a sua efetividade. O foco são os valores que se refletem nas instituições e nos processos que consolidam a democracia deliberativa e por isso são utilizados para medir as garantias institucionais e sociais para o exercício dos direitos. Novamente três aspectos são levantados: igualdade e não discriminação; acesso à justiça; acesso à informação e participação política⁸⁸. Estes estão respectivamente relacionados com a

⁸⁶ Documento “Lineamientos para la elaboración de indicadores de progreso para Derechos Económicos, Sociales y Culturales” aprovado pela Comissão de Direitos Humanos no seu 132o período ordinário de sessões .

⁸⁷ Segundo Stein (2015) as capacidades estatais têm relação direta com a explicação sobre a eficiência e eficácia dos Estados em prover bens públicos, promover desenvolvimento e etc.

⁸⁸ De acordo com o “Guía práctica para la aplicación del sistema de indicadores de progreso para la implementación de la convención de Belém do Pará “: “Los principios transversales incorporados son: (i) igualdad y no discriminación; (ii) acceso a la justicia, y (iii) acceso a la información y participación política. Se trata de principios nodales contemplados en la Convención que resultan útiles para relevar información sobre la situación de mujeres en situaciones de desigualdad estructural e inequidad o en situaciones de vulnerabilidad particular (artículo 9 de la Convención) y también para verificar la efectividad de las políticas que se encuentre implementando el Estado para garantizar los derechos reconocido en la Convención.”

proteção dos grupos vulneráveis, com os mecanismos administrativos e judiciais de proteção, além da preocupação com os espaços de participação social. Assim, além de sistematizar os indicadores estruturais, de processo e de resultado sob a perspectiva da recepção do direito, das propostas orçamentárias e das capacidades estatais, toda esta ordenação deve ser instruída pelos valores da igualdade e não discriminação, do acesso à justiça⁸⁹ e do acesso à informação conjugada com a participação política.

Este aparato analítico foi recepcionado pelo Mecanismo de Seguimento da Convenção Belém do Pará que estabeleceu que os padrões de análise das ações estatais para prevenir, punir e erradicar a violência contra a mulher devem ser fixados por intérpretes autorizadas, no caso o Comitê de Especialistas. Portanto, as obrigações contidas na Convenção e assumidas pelos Estados devem se desdobrar em indicadores segundo os parâmetros fixados por este comitê. E levando em consideração os modelos de indicadores apontados no manual elaborado em 2015⁹⁰, as diretrizes a seguir são as das perspectivas e dos valores apontados nos documentos da OEA citados anteriormente.

Dessa forma, as pesquisas⁹¹ que têm o propósito de utilização de indicadores como recurso metodológico para monitoramento de cumprimento das obrigações de direitos humanos por Estados da América Latina devem obedecer tanto às referências de classificação dos indicadores em categorias como aos aspectos técnicos e valorativos que os informam. Todo o aparato internacional de proteção aos direitos das mulheres e também os específicos às questões afetas à violência contra a mulher demonstram que a utilização dos indicadores nestes moldes é, não somente, compatíveis como desejáveis para a mensuração da evolução na implementação das práticas políticas. Especificamente à violência contra a mulher, há peculiaridades a serem consideradas e somadas à esta lógica proposta. A diversidade da condição feminina, ou seja, a raça, a etnia, a situação de migrante, refugiada, deslocada, grávida, deficiente, encarcerada, menor ou na velhice deve estar englobada na análise. Do mesmo jeito se deve proceder com os vários tipos de violência reconhecidos⁹² e os espaços

⁸⁹ A noção de acesso à justiça para este trabalho corresponde aos aspectos da Obrigação da Devida Diligência bem como o Acesso à Proteção Judicial, de acordo com o relatório da OEA *ACCESO A LA JUSTICIA PARA LAS MUJERES VÍCTIMAS DE VIOLENCIA EN LAS AMÉRICAS (2007)*

⁹⁰ *Guía práctica para la aplicación del sistema de indicadores de progreso para la implementación de la convención de Belém do Pará* - Autoras: Laura Pautassi y Natalia Gherardi

⁹¹ Também se inclui a presente pesquisa

⁹² No texto da Convenção Belém do Pará: “Para los efectos de esta Convención, debe entenderse por violencia contra la mujer cualquier acción o conducta basada en su género, que cause muerte, daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico a la mujer, tanto en el ámbito público como privado” (Art. 1);

“Se entenderá que violencia contra la mujer incluye la violencia física, sexual y psicológica (a) que tenga lugar dentro de la familia o unidad doméstica o en cualquier otra relación interpersonal, ya sea que el agresor comparta o haya compartido el mismo domicilio que la mujer y que comprende, entre otros, violación,

em que ocorrem sejam eles de natureza familiar ou afetiva, comunitários ou institucionais.

Tendo em vista estes parâmetros, a presente pesquisa se valeu, da técnica de standards para os indicadores de resultados. Para tanto utilizou as recomendações emitidas pelos organismos internacionais que analisam de maneira geral ou especificamente, o direito das mulheres a uma vida livre de violência⁹³, visto que diante das informações repassadas a estes órgãos pelos países signatários dos tratados e convenções e da contra argumentação da sociedade civil neste sentido, estes documentos têm o objetivo de colocar em destaque ações que cumprem as obrigações bem como as omissões que violam os direitos. Assim listados os indicadores e considerados todas as suas variáveis foi possível estabelecer a situação do cumprimento das obrigações internacionais assumidas ao longo do tempo.

2.3 Análise Comparativa do combate à Violência contra a Mulher: Brasil e Argentina nos últimos 20 anos

Fazendo um paralelo com dois documentos sobre violência contra as mulheres na América Latina produzidos por organismos multilaterais, *Si no se cuenta, no cuenta* e *El costo del silencio*⁹⁴, o primeiro pela Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL) e outro pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), algumas conclusões iniciais sobre a questão na região são possíveis. Primeiramente, pode-se afirmar que o sistema regional de direitos humanos (OEA) tem o único tratado específico sobre combate à violência contra a mulher, a Convenção Belém do Pará, em que são signatários a maioria dos países da América. Isto, como era de se esperar, gerou reformas constitucionais e excelentes legislações internas⁹⁵ sobre o assunto. No entanto, a região continua apresentando um dos piores índices⁹⁶ neste

maltrato y abuso sexual; (b) que tenga lugar en la comunidad y sea perpetrada por cualquier persona y que comprende, entre otros, violación, abuso sexual, tortura, trata de personas, prostitución forzada, secuestro y acoso sexual en lugar de trabajo, así como en instituciones educativas, establecimientos de salud o cualquier otro lugar; (c) que sea perpetrada o tolerada por el Estado o sus agentes, dondequiera que ocurra". (Art. 2)

⁹³ São eles: Pacto Internacional dos direitos civis e políticos; Pacto Internacional dos direitos econômicos, sociais e culturais; Convenção Sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher; Convenção Americana de Direitos Humanos (Pacto de San José da Costa Rica; Protocolo de SanSalvador) Convenção Americana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência Contra a Mulheres (Convenção Belém do Pará).

⁹⁴ Documentos produzidos para produzir informação sobre a Violência contra a Mulher na América Latina. Disponíveis em <http://www.cepal.org/es/publicaciones> e em <https://www.publications.iadb.org>

⁹⁵ São exemplos: Ley 24485/2009 (Argentina); Ley 20006/2005 (Chile); Ley 294/1996 (Colômbia); Ley 103/1995 (Equador); Ley 17707/2003 (Uruguay) e Ley 11340/2006 (Brasil). Informações disponíveis em <http://www.cepal.org>

⁹⁶ Relatório produzido pela Organização Pan-Americana de Saúde em colaboração com os Centros para Controle de Doenças dos EUA (CDC), destaca que a violência sexual contra as mulheres por parceiro íntimo é generalizada em toda a América Latina e nos países do Caribe, onde os dados da pesquisa foram coletados. Entre 17% e 53% das mulheres entrevistadas relataram ter sofrido violência física ou sexual por um parceiro íntimo. Em sete dos países, mais de uma em cada quatro mulheres relataram violência (El Salvador - 26.3%,

sentido, demonstrando que não basta dotar os Estados de estruturas institucionais de combate se isto não representa uma solidificação dos mecanismos de justiça em prol destes argumentos. De forma que, além de uma legislação viável, necessário se faz manter uma burocracia treinada a fim de possibilitar o aumento nas denúncias de violência, bem como, no número de condenações.

A violência contra as mulheres gera grandes gastos para o Estado. Combatê-la, portanto, representa a diminuição não só dos custos monetários envolvidos, com os atendimentos dos casos e os tratamentos médicos e psicológicos gerados, como também com os custos denominados de não monetários. Estes assim chamados porque representam o número de mortes e doenças causadas pelo fenômeno além dos efeitos multiplicadores no ambiente do trabalho (como afastamentos e faltas) e dos complicadores sociais (como a transmissão intergeracional da violência). Porém, pode-se constatar pelos índices que as políticas públicas empreendidas na região ainda não estão sendo realizadas de forma integral, apresentando, desse modo, um perfil reativo a acontecimentos midiáticos. Todavia, *“el problema de la violencia contra las mujeres, por su complejidad y sus aristas, no si resuelve con leyes ni con asistencia psicológica y social exclusivamente”* (CEPAL, 2012, p.157), vai um pouco mais além. Trata-se de perpassar todas as esferas governamentais a fim de exigir posturas preventivas e punitivas em todos os assuntos que possa envolver o tema. Assim, é notório que *“también exige acciones dirigidas a transformar la cultura y las condiciones que se establecen y consolidan las relaciones sociales.”* (CEPAL, 2012, p.157)

Por estas razões, a América Latina representa um grande laboratório a serviço de pesquisadores interessados em explorar diversidades dentro de um contexto de similaridades. Pobreza, desigualdades sociais, vulnerabilidade de minorias, violência, crise econômica, corrupção, ajustes fiscais e redução dos gastos sociais são temas recorrentes na região e, na maioria das vezes, compartilhados entre os países. Comparar problemas comuns em contextos similares é uma maneira de explorar as possibilidades de causalidades ou inferências que lhe são afetas. Além, é claro, de ajudar a compreender fenômenos complexos que atingem várias sociedades ao mesmo tempo. No que tange às pesquisas que envolvem políticas públicas, mais precisamente, sobre a sua implementação, o objetivo da comparação se alarga, visto que será possível fornecer subsídios para a identificação dos obstáculos que impedem a correta execução ou podem demonstrar os fatores de sucesso. Também é possível estabelecer se estas questões são próprias de cada país analisado ou se são afetas ao problema em si.

De acordo com Morlino (2010) a comparação serve também à função explicativa. Isto porque permite a investigação do mesmo fenômeno em diferentes países e as características que os diferenciam para chegar a explicações que se supõem mais sólidas, visto que se encaixam nos casos distintos. Permite, assim, ensaiar explicações diferentes, conseguir explicações mais sólidas e argumentar qual delas seria a explicação preferível. A comparação tem, então, o intuito de explicar e controlar hipóteses igualmente plausíveis e para sugerir as mais convincentes ou também para elaborar outras novas mais profundas. Trata-se de selecionar as hipóteses aplicáveis ao fenômeno.

Este autor chama a atenção para a observação do fenômeno através do método ao mesmo tempo em que adverte sobre os cuidados com a generalização dos resultados. Dessa forma, argumenta que o objetivo primordial da comparação é proporcionar a explicação de um dado fenômeno além de estabelecer um nexos causal entre os estados de uma ou várias propriedades ou variáveis. Levando-se em consideração que a generalização dos resultados nada mais é do que a explicação aplicável a múltiplos casos, alguns cuidados devem ser observados. Para tanto, o autor recorre à fórmula de Boudon⁹⁷ que resolve o problema de forma simples e eficaz, dizendo que o fenômeno que se quer explicar é produto da interação entre três elementos considerados: o conjunto de ações individuais, a situação que se encontram os atores e os dados que definem a situação.

Desse modo, a máxima generalização que se pode alcançar com validade científica é a de produzir uma teoria local. Uma explicação aceitável do resultado da pesquisa e que pode definir-se como científica é a de que se refere ao conjunto de dados definidos espacial e temporalmente. O que ocorre é a elaboração de um quadro de conceitos mais amplo advindos do conhecimento desenvolvido através do método. A compreensão da pretensão dos atores envolvidos no fenômeno é de suma importância para a sua descrição como para sua explicação. Portanto, compreender o sentido dos termos com que os agentes caracterizam o que pensam, dizem e agem é o que contribui para a elaboração de teorias de alcance médio.

Já Ragin (1994) enfoca a importância do uso dos métodos comparativos. Este autor reitera que a especialidade do enfoque comparativo é explicar a diversidade existente em um conjunto particular de casos (busca de padrões parecidos e diferentes). Além disto, argumenta que a investigação comparativa também busca a interpretação da importância cultural ou histórica do fenômeno e também possibilita realizar progressos na teoria. Isto

⁹⁷ A fórmula de Boudon, consiste em explicar um fenômeno macro mediante a compreensão do comportamento micro. Segundo este autor, diante de um fenômeno de mudança a nível macro, se deve perguntar que ações individuais agregadas o causaram, reconstruindo o percurso motivacional dos atores envolvidos. (BOVONE e ROVATI, 1993, p.38)

porque, como nas ciências sociais a maioria das teorias buscam explicar as causas dos fenômenos, na comparação a dedicação com a complexidade social e suas causas é muito maior do que outros tipos de pesquisa. Para dar valor às causas os investigadores comparativos estudam dentro de que modelos pode-se incluir a diversidade. Ou seja, comparam os casos uns com os outros e subtraem os efeitos contrários que têm as diferentes causas, observam cada caso como uma combinação de características presentes nos diferentes casos.

O autor acresce a esta conclusão outras vantagens da comparação afirmando que este tipo de estudo usa marcos analíticos que lhes ajudam a dar sentido a suas categorias e os revisam em função do exame das provas empíricas. O destaque para a semelhança ou diferença proporciona as bases para a melhora ou para a revisão do marco analítico eleito no início dos estudos. Ocorre também o estímulo de um rico diálogo entre ideias e provas empíricas. Em outras palavras, os investigadores criam imagens de seus dados e ajustam seus marcos analíticos à medida que constroem as representações de seus objetos de investigação.

No que se refere à seleção dos casos, o autor adverte que os investigadores comparativos devem iniciar sua investigação com um conjunto específico de casos em mente que têm limites espaciais e temporais claros e que se pensa serem comparáveis entre si. O grau em que os casos selecionados correspondem à mesma categoria (e, portanto, são comparáveis) se avalia durante o curso da investigação e, portanto, deve o investigador ficar atento à possibilidade de reformular a categoria à medida que se avança na investigação.

Outra questão importante apontada pelo autor é a atenção que deve se dar aos marcos analíticos que deve ser delimitado assim que se faz a escolha dos casos. Isto é relevante porque, para comparar, necessário se faz detalhar as diferentes classes de fatores que os investigadores deverão examinar na pesquisa. O levantamento das semelhanças e das diferenças vai de encontro com o estudo das causas. Em geral, os investigadores esperam que existam diferentes condições causais que provoquem resultados divergentes e que estas condições possam ser interpretadas. A especificação de diferentes padrões de causalidade é a principal base para a diferenciação dos tipos.

De acordo com a sua interpretação, Ragin informa que o fim da análise comparativa é determinar as combinações de condições causais que diferenciam entre si os casos de um conjunto. Nesta análise o fim é encontrar combinações de condições causais que gerem os mesmos resultados mesmo que abordem a complexidade e padrões aparentemente contraditórios de causalidade. Assim, uma condição causal é importante como condição (quando está presente ou não), posto que aparece em ambas configurações, mas contribui para

o resultado de maneiras opostas. Além disto, o enfoque comparativo pode eliminar as causas irrelevantes. É por esta razão que o investigador deve explorar as conexões entre o pensamento sócio-científico e as provas empíricas disponíveis. Estes exames iniciais lhe ajudam a clarear a natureza do resultado que se deve estudar e a realizar uma especificação das causas relevantes.

Tendo em vista as considerações sobre as vantagens para o método comparativo em pesquisas, a proposta é englobar no presente estudo comparativo algumas questões pertinentes ao combate à violência contra as mulheres no interior das sociedades latino-americanas. Neste sentido, as escolhas recaem sobre Brasil e Argentina e o recorte temporal que viabiliza o estudo deve partir da abertura democrática comum a esses dois países vivenciada depois de um período político autoritário de governos militares. Estas escolhas se justificam pelo fato de que a conjuntura histórica similar de Brasil e Argentina impactaram e ainda continuam a influenciar a forma como os governos têm conduzido as políticas públicas e sua implementação, bem como, suas relações com a sociedade civil interna e a comunidade internacional. A questão da mulher, mais precisamente a violência social que sofre por razões culturais, não é diferente. Medir os esforços governamentais para combatê-la perpassa pelo entendimento das relações institucionais construídas ao longo do tempo.

A articulação feminista na América do Sul sofre interrupção com as ditaduras militares implantadas nos países. Mas no caso particular da Argentina, o curioso é que serão as mulheres que chamarão a atenção internacional para o desrespeito destes governos com os direitos humanos. O movimento das *Madres de la Plaza de Mayo* e depois das *Abuelas de la Plaza de Mayo*⁹⁸ desempenharam bem este papel. Criados em 1977, no auge da ditadura militar na Argentina, esses movimentos, depois transformados em organizações não governamentais, têm em comum a luta contra a violência empreendida pelo governo contra seus filhos por resistirem à ordem política vigente. Foram estas mulheres, que se faziam reconhecer porque protestavam na *Plaza de Mayo*, centro político de Buenos Aires, com panos brancos amarrados na cabeça, que chamaram a atenção internacional para a repressão estatal.

Com o fim do governo ditatorial em 1983, inicia-se os governos de restauração democrática que demonstram vontade política para incorporar a temática das mulheres na agenda institucional e dar-lhes um espaço específico dentro do aparato do Estado. De forma que em 1987, em pleno governo Nemen, foi criada a *Subsecretaría de la Mujer*, órgão ligado

⁹⁸ Sítios eletrônicos oficiais: <http://www.madres.org.ar> ; <http://www.abuelas.org.ar>

à Presidência da República, com objetivo de criar condições para um novo modelo de ordem política com a plena participação das mulheres. Em 1991, foi substituído pelo *Consejo Nacional de la Mujer*, criado para colocar em marcha uma plataforma de igualdades de oportunidades para a mulher. No entanto, o aprofundamento do modelo econômico neoliberal e também de forças sociais conservadoras⁹⁹ inviabilizaram grandes avanços nas questões feministas. A partir de 1994, a legislação nacional passa a incorporar mecanismos de proteção dos direitos da mulher dado o fato de que a Argentina já havia aderido à CEDAW.

A inserção dos direitos das mulheres na agenda política da Argentina e, sem dúvida, de todos os países da região, é acompanhada pela modificação do papel social e econômico da mulher. As políticas neoliberais e os ajustes internos levaram a mulher ao mercado de trabalho e elas passaram a enfrentar jornadas duplas ou até mesmo triplas, contando com as tarefas domésticas que não deixaram de desempenhar. As condições de trabalho, contudo, eram e, em muitos casos, continuam a ser desvantajosas, visto que as mulheres enfrentaram empregos precários e de tempo parcial sem garantias trabalhistas reais, além do cenário de desigualdade social e pobreza.

De modo que a relação Estado e mulher na Argentina avançou de acordo com os ditames da ordem internacional. Nos anos 90 enfrentou as determinações dos organismos internacionais de forma dúbia¹⁰⁰. Ao mesmo tempo em que aderiu aos tratados internacionais e participava das conferências mundiais sobre o tema, os gastos públicos neste sentido eram negligenciados para atender às exigências do Consenso de Washington. De modo que o *Consejo Nacional de la Mujer*, órgão responsável pela articulação das políticas públicas da mulher, foi sendo debilitado e desvalorizado dentro da hierarquia governamental. Algum resgate ocorre com a ascensão dos governos progressistas e com o fomento de novas políticas sociais, como as de transferência de renda¹⁰¹. Assim, o conselho encontra-se posicionado como parte integrante do *Consejo Nacional de Coordinación de las Políticas Sociales* ligado à Presidência da República.

Neste contexto, Barbagelata (2015) narra quais foram os desafios que os direitos das mulheres enfrentaram no cenário político argentino. Primeiro, a inserção da participação da mulher nos assuntos públicos. Logo em seguida, a introdução dos direitos humanos das

⁹⁹ Movimentos conservadores ligados à Igreja Católica que se opunham aos direitos reprodutivos (BROWN, 2005, p.81)

¹⁰⁰ De um lado o ajuste neoliberal imposto pelo Consenso de Washington e por outro as Conferências de Direitos Humanos.

¹⁰¹ *Asignación Universal por Hijo para Protección Social*

mulheres na reforma constitucional de 1994 e a modificação das leis civis discriminatórias¹⁰². Segue-se a inserção do tema igualdade na agenda do século XXI e a modificação das práticas discriminatórias. E, mais recentemente, a construção da perspectiva de gênero tanto nas práticas do Poder Judiciário como no campo das políticas públicas.

A semelhança com o percurso da luta social e política da mulher no Brasil é notória. Embora cada país apresente suas peculiaridades, a inserção dos direitos das mulheres na agenda política do Brasil também se inicia na redemocratização, após 1984. O momento era de reconciliação entre Estado e sociedade e, portanto, a inclusão da pauta das mulheres era necessária à consolidação democrática. Em 1985 é criado, então, o Conselho Nacional dos Direitos das Mulheres¹⁰³ ligado ao Ministério da Justiça com o objetivo de promover a liberdade, a igualdade de direitos e a plena participação das mulheres em âmbito nacional. Junto com ele também foi criado o Fundo de Desenvolvimento da Mulher¹⁰⁴ que assegurava condições de operacionalidade ao Conselho.

Após a fase de euforia inicial, marcada pelo reconhecimento dos direitos das mulheres na constituinte de 1988 com algumas vitórias¹⁰⁵, ocorreram alguns embates do Conselho com o próprio governo no que tange a temas ainda tidos como polêmicos: violência, racismo e direitos reprodutivos. De maneira que em 1989, sob a alegação de que já havia atingido as metas desejadas e que era necessário “enxugar” o pessoal, o conselho foi transformado em um órgão deliberativo¹⁰⁶. A desestabilização do Conselho foi notória na vida política brasileira a partir de então.

Os anos 90 surgem para o Brasil da mesma forma que para a Argentina. Políticas neoliberais convivendo com as conferências internacionais sobre os direitos das mulheres. Em meio à falta de respaldo político e orçamentário, o Conselho recebe a incumbência de preparar o governo brasileiro para a participação em eventos internacionais referentes ao tema. Inclusive, em 1994, o Brasil é sede da Assembleia Geral da OEA que aprova a Convenção Belém do Pará, ícone no combate à violência contra a mulher no sistema regional de direitos humanos. Há, portanto, uma retomada institucional com a inclusão do Programa Nacional de Combate à Violência Doméstica e Sexual no 1º. Plano Nacional de Direitos

¹⁰² Como a reforma do Código Civil que introduziu a chamada lei do divórcio: *Ley* 23515 de 1987

¹⁰³ Lei Federal 7353/85

¹⁰⁴ Extinto no governo Collor

¹⁰⁵ Ver Tese de Doutorado do departamento de História da UNB de autoria de Fabrícia Faleiros Pimenta intitulada “Políticas Feministas e os Feminismos na Política: O Conselho Nacional dos Direitos da Mulher (1985-2005)” defendida em 2010.

¹⁰⁶ Fase denominada de engessamento das políticas feministas por Fabrícia Faleiros Pimenta. Ver nota 45.

Humanos em 1996¹⁰⁷.

Em 2002, já no final do governo Fernando Henrique Cardoso, ocorre a criação da Secretaria dos Direitos da Mulher, com status de Ministério¹⁰⁸. A intenção era retomar um espaço legítimo de formulação de políticas públicas para a mulher. Em 2003, com a entrada do governo Lula, a denominação passa a ser Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres e o Conselho dos Direitos das Mulheres, composto por representantes do governo e da sociedade civil, passa a ser órgão consultivo. O salto qualitativo na implementação das políticas públicas ocorre em 2009 com a liberdade orçamentária e com a autonomia para as políticas públicas alcançadas¹⁰⁹. Em 2015, há a fusão de três secretarias com a criação do Ministério das Mulheres, da Igualdade Racial e dos Direitos Humanos. No entanto, o governo Dilma é interrompido por um processo de Impeachment, o Ministério é dissolvido e a Secretaria das Mulheres passa a se vincular, novamente, ao Ministério da Justiça¹¹⁰.

O caminho do movimento das mulheres e sua expressão na esfera do Estado nestes países é desenhado por idas e vindas. Pitanguy (2007, p.32) afirma que neste campo “o retrocesso é sempre possível”. A criação de órgãos de atenção aos direitos da mulher dentro da estrutura do Estado demonstra, sem dúvida, que a gestão estatal democrática está interessada na articulação com a sociedade civil em prol da legitimidade e institucionalização das políticas públicas de gênero. No entanto, a sedimentação desta necessidade obedece à capacidade de negociação dos atores estratégicos dentro e fora do Estado responsáveis por um quadro de alianças, apoios, obstáculos e enfrentamento, próprios do ambiente político.

No que se refere a Brasil e Argentina, observa-se que a proximidade destes órgãos com a Presidência da República lhes impõe uma posição dentro do centro da tomada de decisões, bem como, lhes dá maior visibilidade. Trata-se de responder aos compromissos assumidos internacionalmente de elevar as políticas públicas de gênero ao centro do poder, na dinâmica das disputas e alianças no âmbito do governo. Isto, com certeza, é produto da transformação da gestão estatal que ocorre no decorrer dos anos pós abertura democrática, mais interessada na qualidade das relações entre governo e sociedade e, por sua vez, relacionada à capacidade de estabelecer normas e programas que satisfaçam demandas sociais.

Passados os primeiros trinta anos da abertura democrática nestes países e, portanto, na mudança das relações dos governos com a sociedade civil, o desafio está em

¹⁰⁷ Os anos 90 ficou conhecida como a década dos Planos de Direitos Humanos.

¹⁰⁸ Lei 10539/2002

¹⁰⁹ A liberdade orçamentária somente atingida em 2012

¹¹⁰ Parte da Reforma Ministerial do Governo interino – Medida Provisória 726 de 12 de Maio de 2016.

perceber até que ponto as estruturas propostas encontram-se consolidadas a fim de solucionar problemas próprios das diferenças de gênero tão demarcadas. A violência contra a mulher está no centro desta discussão. Responder a questões referentes à persistência deste comportamento em sociedades, como a brasileira e a argentina, que apresentam legislações punitivas a este comportamento, faz parte do processo de entendimento da efetividade das políticas públicas neste sentido. A urgência em instituir mecanismos capazes de promover mudanças de comportamento, bem como, de empoderar as mulheres dentro da sociedade em que vivem, é o que deve mobilizar a gestão das políticas públicas. A correspondência entre o que se propõe e o que se realiza é a veia que conduz a presente pesquisa.

3. INDICADORES ESTRUTURAIS

3.1 Seleção dos indicadores

No que se refere ao combate à violência contra a mulher, o sistema interamericano de direitos humanos conta com uma posição privilegiada. Além dos mecanismos institucionais de monitoramento dos direitos consagrados, como a Comissão Interamericana de Direitos Humanos e a Corte Interamericana de Direitos Humanos, o continente americano também conta com uma Convenção para prevenir, punir e erradicar a violência contra a mulher (Convenção Belém do Pará) ratificada pela maioria dos seus países¹¹¹. Esse documento, com força de tratado internacional, é um importante instrumento de seguimento na luta pela erradicação de todas as formas de discriminação contra as mulheres iniciada pela ONU em 1967 e concretizada em 1979.

Como modo de manter viva a discussão sobre as formas que discriminam o acesso e participação social das mulheres em âmbito mundial, o Comitê para a eliminação da discriminação contra a mulher, como órgão de monitoramento da CEDAW, promove recomendações gerais para os países signatários. Em 1992, antes, portanto, da Conferência de Viena e da aprovação da Convenção Belém do Pará, a recomendação geral no. 19¹¹² conduz uma releitura da CEDAW inserindo expressamente a violência como forma de discriminação e também esclarecendo a relação retroalimentar entre esta e aquela¹¹³. O que torna a Convenção Belém do Pará um desdobramento regional e necessário do direito a uma vida livre de discriminação. Acresce-se a isto o plano de ação da VI Conferência sobre a mulher ocorrida em Pequim que descreve estratégias¹¹⁴ para a erradicação da violência contra a mulher.

¹¹¹ Estados Unidos da América e Canadá ainda não ratificaram a Convenção Belém do Pará

¹¹² A recomendação no. 19 foi apresentada na 11ª. sessão em 1992 e em suas observações gerais, mais precisamente no item 7 assim proclamou: “a violência contra a mulher, que compromete ou anula o gozo de seus direitos humanos e suas liberdades fundamentais nos termos do direito internacional ou das diversas convenções de direitos humanos constitui discriminação como define o art. 1º. da Convenção.” E no item 8 complementa: “A convenção se aplica à violência perpetrada por autoridades públicas.”

¹¹³ O preâmbulo da Declaração sobre a Eliminação da Violência contra a Mulher reforça esta questão: “Reconhecendo que a efetiva aplicação da Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres contribuirá para a eliminação da violência contra as mulheres e que a Declaração sobre a Eliminação da Violência contra as Mulheres, consagrada na presente resolução, irá reforçar e complementar esse processo.”

¹¹⁴ O Objetivo D1 da Conferência de Pequim, qual seja, “Adotar medidas integradas para prevenir e eliminar a violência contra a mulher” em seus itens 124, 125 e 126 descrevem as medidas que governos e sociedade civil devem adotar neste sentido.

Assim a CEDAW determinou ações objetivas para os Estados para absorção dos princípios da igualdade e da não discriminação. De forma que os Estados se comprometiam a consagrar estes princípios nas Constituições nacionais e também em legislações apropriadas a assegurar os meios apropriados à sua prática. E, portanto, obrigaram-se a adotar medidas com sanções contra pessoas, organismos e empresas no sentido da proibição à discriminação, bem como, assegurar a proteção jurídica através da modificação ou derrogação de leis ou disposições penais que possam constituir discriminação (art.2º.). Além de expressamente pactuarem a erradicação de práticas degradantes contra o tráfico de pessoas e a exploração da prostituição (art.6º.).

A inclusão formal da violência no rol dos atos que determinam a prática de discriminação através da Resolução 19 em 1992, da Conferência mundial dos direitos humanos (Viena) e da Declaração sobre a eliminação da violência contra as mulheres em 1993, agregou novos valores à CEDAW. Conclamou os Estados que já haviam aderido à ela a retirarem suas reservas, a punir todos os atos de violência, a criar mecanismos de acesso à justiça, a incluir a temática nos planos de ações nacionais, a prever dotação orçamentária para estes itens, a capacitar pessoal para lidar com mulheres em situação de violência, a erradicar preconceitos e práticas costumeiras que possam incentivar comportamentos violentos contra a mulher, a produzir dados e estatísticas sobre este tipo de violência e a desenvolver a capilaridade das políticas a fim de atingir os níveis locais, regionais e nacionais.

A Convenção Belém do Pará, por sua vez, agrega todos estas diretrizes e determinações acrescentando a necessidade de implementação de medidas jurídicas que exijam do agressor um comportamento adverso e também convocando os Estados a instituírem serviços necessários para atendimento e reabilitação das mulheres em situação de violência. Metas estas também replicadas pelo plano de ação de Beijing que inova ao perceber que a maioria dos Estados já haviam adotado leis de proteção às mulheres, mas ainda assim necessitam aplicá-las efetivamente ou revisá-las periodicamente. E também vislumbrou a falta de integração das políticas públicas nacionais neste sentido.

Estabelecidos os parâmetros normativos para o cumprimento dos direitos, resta fixar metas para seu real cumprimento. De forma que, para os organismos internacionais, conhecer o número de mulheres violentadas em um país se converteu em um objetivo necessário, visto como valor estratégico para impor mudanças de comportamento. Segundo Cabañas (2008) o registro deste tipo de informação permite demonstrar a gravidade do problema, justificar a necessidade de respostas estatais e sociais e, ainda, trazer dados capazes de orientar as políticas públicas. Esta é, portanto, a justificativa para a utilização de

indicadores em um sistema de monitoramento do cumprimento dos compromissos assumidos e dos avanços alcançados pelos países.

O que se pretende ao lançar mão de indicadores é reunir informação em torno do objeto de estudo porque o que se busca com isto é a medição de um aspecto concreto normalmente vinculado a uma realidade complexa. Por esta razão, a metodologia envolvida na definição de indicadores abarca além de conceitos que lhe dão significado, relações entre variáveis, a fim de conferir validade e confiabilidade ao que se propõe medir. De acordo com CEPAL (1999) um indicador expressa uma parte importante do fenômeno, mas não pretende descrevê-lo, e sim, apontar e alertar sobre o sentido em que o mesmo evolui. Neste sentido, a divisão entre indicadores estruturais, de processo e de resultado pretende demonstrar uma situação ou condição através do tempo. Trata-se de repartir o fenômeno segundo o momento de suas realizações.

Em um tema tão complexo como a violência contra as mulheres, os indicadores necessitam transparecer a viabilidade técnica de seu uso. Para tanto, o sistema de indicadores escolhidos devem partir de uma conceitualização de violência clara e coerente com as normativas internacionais. Em pesquisas que analisam países membros do Sistema Interamericano de Direitos Humanos, como é o caso de Brasil e Argentina, forçosamente estes conceitos devem ser buscados na Convenção Belém do Pará. Além disto, a informação disponível a ser captada pela pesquisa deve ser buscada por instituições que compartilham o enfoque teórico de que a violência contra as mulheres é derivada das relações desiguais de poder dentro da sociedade. São estas as vertentes que moldam a construção de um sistema de indicadores pertinente que possibilita uma análise confiável do fenômeno.

As escolhas da presente pesquisa no que tange à seleção de indicadores levam em consideração o que a Convenção Belém do Pará define como violência (arts.1º. e 2º.)¹¹⁵ no que se refere tanto aos tipos como o espaço em que se comete a violação; os direitos que se quer proteger (art. 4º.)¹¹⁶; os princípios que valoram os direitos (art. 6º.)¹¹⁷ bem como os

¹¹⁵ Art.1º: “Para os efeitos desta Convenção deve-se entender por violência contra a mulher qualquer ação ou conduta, baseada no gênero, que cause morte, dano ou sofrimento físico, sexual ou psicológico à mulher, tanto no âmbito público como no privado.” Art. 2º.: “Entender-se-á que violência contra a mulher inclui violência física, sexual e psicológica: 1. que tenha ocorrido dentro da família ou unidade doméstica ou em qualquer outra relação interpessoal, em que o agressor conviva ou haja convivido no mesmo domicílio que a mulher e que compreende, entre outros, estupro, violação, maus-tratos e abuso sexual; 2. que tenha ocorrido na comunidade e seja perpetrada por qualquer pessoa e que compreende, entre outros, violação, abuso sexual, tortura, maus tratos de pessoas, tráfico de mulheres, prostituição forçada, seqüestro e assédio sexual no lugar de trabalho, bem como em instituições educacionais, estabelecimentos de saúde ou qualquer outro lugar, e 3. que seja perpetrada ou tolerada pelo Estado ou seus agentes, onde quer que ocorra.”

¹¹⁶ Art. 4º.: “Toda mulher tem direito ao reconhecimento, gozo, exercícios e proteção de todos os direitos humanos e às liberdades consagradas pelos instrumentos regionais e internacionais sobre direitos humanos.

mecanismos necessários para a efetivação desses direitos (arts. 7º. e 8º.)¹¹⁸; e ainda as condições de vulnerabilidade que envolvem a mulher na luta por seus direitos (9º.)¹¹⁹. Mais especificamente traça um sistema de indicadores a partir de direitos humanos consagrados no texto da Convenção, quais sejam, o direito à vida; à integridade física, psíquica e moral; o direito à liberdade; à segurança e ao trabalho. Em contraposição aos direitos garantidos se visualiza o problema que se quer prevenir, punir e erradicar, ou seja, o direito violado. Para defini-los se considerou os tipos de violência estipulados pela Convenção (física, sexual e psicológica) bem como o espaço em que a violação é cometida (ambiente doméstico, social ou institucional). De forma que ficaram definidos como objeto de pesquisa a violência doméstica, a sexual, a violência no trabalho, o tráfico de mulheres e a violência institucional.

Acresce-se a este arcabouço conceitual algumas variáveis. O primeiro grupo delas se referem aos princípios que informam as obrigações assumidas pelos Estados, quais sejam, a igualdade e não discriminação, o acesso à justiça, o acesso à informação e à participação política. O segundo se traduzem nos mecanismos necessários para efetivação dos direitos, quais sejam, recepção do direito consagrado pelas normas internacionais na seara nacional, a destinação orçamentária e as capacidades estatais¹²⁰ envolvidas considerando dois níveis: o técnico-administrativo, que envolve a burocracia e os recursos disponíveis, e a político-relacional com as coalizões de suporte às políticas públicas.

Estes direitos compreendem , entre outros: 1. o direito a que se respeite sua vida; 2. o direito a que se respeite sua integridade física, psíquica e moral; 3. o direito à liberdade e à segurança pessoais; 4. o direito a não ser submetida a torturas; 5. o direito a que se refere a dignidade inerente a sua pessoa e que se proteja sua família; 6. o direito à igualdade de proteção perante a lei e da lei; 7. o direito a um recurso simples e rápido diante dos tribunais competentes, que a ampare contra atos que violem seus direitos; 8. o direito à liberdade de associação; 9. o direito à liberdade de professar a religião e as próprias crenças, de acordo com a lei; 10. o direito de ter igualdade de acesso às funções públicas de seu país e a participar nos assuntos públicos, incluindo a tomada de decisões.”

¹¹⁷ Art. 6º.: “O direito de toda mulher a uma vida livre de violência incluir, entre outros: 1. o direito da mulher de ser livre de toda forma de discriminação, e 2. o direito da mulher ser valorizada e educada livre de padrões estereotipados de comportamento e práticas sociais e culturais baseados em conceitos de inferioridade de subordinação.”

¹¹⁸ Os artigos 7º. e 8º. Referem-se às ações dos Estados-partes em prol da erradicação da violência contra a mulher.

¹¹⁹ Art.9º. Para a adoção das medidas a que se refere este capítulo, os Estados-partes terão especialmente em conta a situação de vulnerabilidade à violência que a mulher possa sofrer em consequência, entre outras, de sua raça ou de sua condição étnica, de migrante, refugiada ou desterrada. No mesmo sentido se considerará a mulher submetida à violência quando estiver grávida, for excepcional, menor de idade, anciã, ou estiver em situação sócio-econômica desfavorável ou afetada por situações de conflitos armados ou de privação de sua liberdade.

¹²⁰ Pires e Gomide (2016, p.127) apresentam um conceito de Capacidades Estatais que levam em conta as interações entre os múltiplos atores nos processos de políticas públicas em duas vertentes. A primeira denominada de técnico administrativa e se refere à burocracia estatal e a segunda de político relacional relacionada à inclusão de múltiplos atores. Para eles a noção de eficiência e eficácia se devem à capacidade técnico-administrativa e as questões relativas a legitimidade e inovação à capacidade político-relacional.

A combinação entre os conceitos e as variáveis aqui narradas se refletem na escolha dos três níveis de indicadores propostos. No que concerne aos indicadores estruturais três foram as escolhas. Partindo do pressuposto que as primeiras obrigações a serem cumpridas no intuito da efetivação do direito são as pertinentes às ações de respeito e proteção, os indicadores estruturais surgem para agregar as informações necessárias neste sentido. O primeiro indicador estrutural a ser utilizado se refere à incorporação do direito na legislação interna de cada país, bem como nos planos ou programas nacionais pertinentes ao tema. O segundo é a previsão de mecanismos de acesso à justiça¹²¹ e o terceiro a previsão de mecanismos de monitoramento e avaliação das ações empreendidas com o fim de atender os direitos destacados.

Esses três indicadores estruturais escolhidos terão o objetivo de levantar os dados necessários para estabelecer qual o grau de comprometimento cada Estado analisado mantém com as normas internacionais pertinentes ao combate à violência contra a mulher. A metodologia a ser empregada neste sentido é a soma de eventos¹²² que congrega as ações ou casos concretamente direcionados para o cumprimento das obrigações assumidas. As fontes utilizadas estão vinculadas aos organismos internacionais que seguem a função de monitoramento dos Estados a partir das normas internacionais bem como a instituições internas competentes para tornar públicas as ações estatais.

Assim, em um primeiro momento serão analisados documentos compilados pela ONU Mulheres, pelo Comitê CEDAW, pelo Observatório de Igualdade de Gênero da CEPAL, pela Reunião de Ministras e outras Altas Autoridades da Mulher do MERCOSUL (RMAAM), pela Comissão Interamericana de Mulheres (CIM) e pelo Mecanismo de Seguimento da Convenção Belém do Pará (MESECVI). Em âmbito nacional, no Brasil, os documentos disponibilizados pelo Ministério da Justiça e Cidadania, pela Secretaria Especial de Políticas para Mulheres, pelo Portal da Legislação do Palácio do Planalto, pela Comissão Mista de Combate à Violência contra a Mulher (CMCVM) e pela Secretaria da Mulher da Câmara dos Deputados. Já na Argentina, os documentos do Ministério da Justicia y Derechos Humanos, Ministério do Desarrollo Social, Consejo Nacional de Mujeres, Ministério Público Fiscal, Ministério Público de la Defensa, Corte Suprema de Justicia de la Nación, da

¹²¹ Para efeitos deste trabalho, os parâmetros sobre acesso à justiça referem-se a aqueles desenvolvidos pela cúpula ibero-americana através do documento “100 regras de Brasília” e pelo PNUD voltados aos grupos vulneráveis que impõe prestações positivas ao Estado a fim remover barreiras e obstáculos de ordem jurídico social, econômico, cultural que dificultam ou impeçam o pleno exercício dos direitos humanos.

¹²² Ver capítulo 2, item 2.2

Comisión Permanente de la Cámara de Diputados de la Nación sobre Familia, Mujer y Niñez e da Comisión Unicameral Banca de la Mujer del Senado de la Nación.

3.2 Brasil

Duas particularidades do ordenamento jurídico brasileiro devem ser destacadas. A primeira delas refere-se à posição hierárquica dos tratados internacionais de direitos humanos ratificados pelo país no sistema jurídico interno e a outra trata-se do cumprimento destes tratados tendo em vista o regime federalista. São duas questões relevantes que comprometem a dinâmica interna do atendimento às normas internacionais de direitos humanos.

No que tange à ratificação dos tratados internacionais de direitos humanos, existe no Brasil uma discussão referente ao status que ocupam na aplicação das normas internas: se são normas constitucionais e, portanto, gozam de supremacia sobre as outras normas, ou não. A controvérsia se dá em função da promulgação da Emenda Constitucional 45 editada em 2004 que pretendeu retificar a Constituição Federal e ficou conhecida como Reforma do Judiciário¹²³.

Até este evento, prevalecia como entendimento geral a infraconstitucionalidade desses tratados dado o quórum simples¹²⁴ aceito para a sua aprovação no ordenamento jurídico brasileiro. Apesar do parágrafo 2º. do art. 5º. da CF reconhecer como matéria constitucional os direitos e garantias fundamentais decorrentes dos tratados internacionais que o Brasil integrasse, a aplicação jurisprudencial¹²⁵ seguia na tese da infraconstitucionalidade. Com a edição da Emenda Constitucional 45 que inclui um terceiro parágrafo ao artigo 5º. atribuindo quórum especial¹²⁶ à aprovação dos tratados internacionais de direitos humanos e, assim, dando a eles status de emenda constitucional, a celeuma parecia ter chegado ao fim. No entanto, outra discussão se abriu neste sentido.

A questão debatida a partir da promulgação da Emenda Constitucional 45 foi de outra ordem. Se os efeitos das modificações introduzidas somente se produziriam para os

¹²³ Reforma constitucional que preocupou com o compromisso de trâmite processual célere das ações judiciais e com a efetividade da atuação do Poder Judiciário. De forma que promoveu profundas modificações no poder judiciário nacional, criando órgãos relevantes e modificando ou inserindo novos dispositivos constitucionais relativos ao tema.

¹²⁴ Maioria simples

¹²⁵ Para o STF, até meados de 2008, os tratados internacionais, quer versassem sobre direitos humanos ou não, gozariam do status de lei ordinária. Nessa esteira de pensamento, em eventual conflito entre lei e tratado, ora adotava-se o caráter cronológico (lei posterior derroga lei anterior), ora o da especialidade (lei especial derroga lei geral.). O polêmico julgamento do Habeas Corpus HC 72.131/ RJ sobre depositário infiel demonstra bem este posicionamento.

¹²⁶ Maioria qualificada (3/5 dos membros)

tratados ratificados após 2004, qual seria o tratamento dado aos ratificados anteriormente? O entendimento de que permaneceriam como normas infraconstitucionais causava, no mínimo, grande disparidade entre documentos da mesma natureza. A tese do status constitucional de todos os tratados ratificados pelo Brasil tomou fôlego e o Supremo Tribunal Federal foi instado a se posicionar em julgamento no ano de 2008¹²⁷. O posicionamento adotado foi de que os tratados ratificados anteriormente ao quórum especial da Emenda Constitucional 45 teriam status de supralegalidade, ou seja, abaixo das normas constitucionais, mas acima das leis.

Portanto, duas categorias de tratados com o mesmo fundamento ético convivem no ordenamento jurídico brasileiro. Embora possa parecer que a solução dada pelo STF seja um entendimento intermediário conciliador capaz de solucionar a aplicação das normas no tempo, ainda persiste uma questão técnica relevante para a validade dos tratados que o Brasil figura como parte. Se os princípios e normas de direitos humanos consagrados em documentos internacionais não forem aceitos com supremacia internamente no país, carece ele de um elemento formal estável que afaste qualquer tentativa de não cumprimento.

Não estando o tratado integrado no ordenamento jurídico interno através de uma norma superior estável, há o risco de que outros instrumentos que requerem requisitos menos formais possam abalar o cumprimento de princípios e normas de direitos humanos já consagradas. Em outras palavras, há risco de retrocesso normativo. Uma simples lei interna ou mesmo um ato de governo pode significar a retirada do país do acordo firmado anteriormente¹²⁸. O que causa instabilidade interna no atendimento a normas de combate à violência contra a mulher, visto que tanto a CEDAW como a Convenção Belém do Pará foram ratificadas pelo Brasil antes de 2004. A primeira se deu em 1984 (cinco anos após sua aprovação na ONU) e a outra, dez anos depois, em 1995 (um ano após a aprovação na OEA). Portanto, os principais instrumentos internacionais que respaldam as políticas nacionais de combate à violência contra a mulher, até o momento, têm natureza supralegal¹²⁹.

A outra consideração a ser realizada sobre particularidades do sistema brasileiro está associada à forma federativa de Estado. Nesta lógica, o Estado assume a forma descentralizada e distribui poder nos governos locais que são dotados de autonomia. A partir

¹²⁷ Recurso Extraordinário (RE) nº 466.343

¹²⁸ Em outras palavras pode ocorrer a denúncia do tratado entendida como ato unilateral pelo qual um partícipe em um dado tratado exprime firmemente a sua vontade de deixar de ser parte do compromisso internacional. (MAZZUOLI, 2011, p.297)

¹²⁹ Entendimento adotado pelo STF, embora controverso, visto que muitos autores, entre eles Valério de Oliveira Mazzuoli, entendem que normas de direitos humanos reconhecidas em tratados internacionais ratificados são de natureza constitucional, pois se equiparam à emendas constitucionais.

da Constituição de 1988, o Brasil conta com três entes federativos: a União, os Estados-membros e os Municípios com competências legislativas e tributárias bem demarcadas. Há também repartição orçamentária, o que faz o modelo brasileiro aproximar do federalismo de cooperação.

Este sistema federativo de repartição de competências traz em si a prevalência da autoridade federal na competência exclusiva legislativa em matérias de natureza penal e processual e na gestão de políticas públicas¹³⁰. Cabe à União, portanto, no federalismo brasileiro, o papel de principal financiador e também de normativizador e coordenador dos objetivos das políticas no território nacional. É dessa forma que ocorre a uniformização de comportamento considerado desejável pelo governo federal a fim de equalizar ações e reduzir desigualdades regionais. No entanto, este mesmo modelo federativo pode gerar problemas na execução das políticas¹³¹, dado ao fato de que os arranjos institucionais de cada unidade federativa são diferentes e proporcionais aos recursos disponíveis em cada unidade federativa.

Há ainda a questão do sistema brasileiro de administração da justiça em que há uma repartição de competências entre a União e os estados-membros e obedece a dois critérios. O critério territorial aponta para o processamento e julgamento dos casos obedecendo o limite físico dos estados-membros. Assim, os casos de agressão obedecem à competência territorial de cada estado-membro. Mas há também o critério em razão da matéria e, neste caso, surge a competência federal para processamento e julgamento dos casos. Estão neste patamar, por exemplo, os casos de tráfico de pessoas que envolvam questões de fronteiras.

3.2.1 Incorporação nacional do Direito a uma vida sem violência: Princípio da Igualdade e Não Discriminação

a) Legislação Interna

Entre o período da redemocratização brasileira e a promulgação da Constituição Federal de 1988, as ações do movimento feminista brasileiro em prol da igualdade e não discriminação das mulheres ficou conhecido como “lobby do batom”, pelo incansável

¹³⁰ Artigo 22 inc.I e artigo 21, inc. IX da CF/88

¹³¹ Ver a publicação: LINHARES, Paulo de Tarso Frazão; MENDES, Constantino Cronemberger; LASSANCE, Antônio. *Federalismo à brasileira: questões para discussão*. Brasília: Ipea, 2012.

trabalho de convencimento dos parlamentares constituintes no reconhecimento das demandas das mulheres. Foi um momento de renovação da sociedade brasileira que ansiava por uma Carta Magna democrática e cidadã e, como não poderia deixar de ser, inclusiva da igualdade de gênero, compromisso este assumido pelo governo brasileiro com a ratificação à CEDAW em 1984¹³².

O objetivo do “lobby do batom” era apresentar aos parlamentares que votariam o texto final da nova Constituição do país o documento conhecido como “Carta das Mulheres Brasileiras aos Constituintes”, produto do Encontro Nacional de Mulheres em 1986. A finalidade central era fazer incorporar à nova ordem jurídica a dimensão material do princípio da igualdade e alçá-lo a objetivo fundamental da República. A maioria expressiva das reivindicações feministas foram recepcionadas pela Constituição de 1988 e, no que se refere à adesão ao princípio da igualdade e da não discriminação em prol de uma vida sem violência para as mulheres, se destaca o artigo 5º. inciso I que proclamou a igualdade em direitos e obrigações entre homens e mulheres; o artigo 7º. incisos XX e XXX que estabeleceu a igualdade no âmbito dos direitos relativos ao trabalho; o artigo 226 em seu parágrafo 5º. que fixou a igualdade entre homens e mulheres na condução da sociedade conjugal e em seu parágrafo 8º. criou a proteção contra a violência doméstica.

Todo este contexto inaugurou um longo e lento processo de adequação da legislação ordinária aos novos preceitos constitucionais. No que tange à questão da violência contra a mulher, o direito penal¹³³ é o primeiro ramo do direito interno que responde às expectativas do reconhecimento pelo Estado de que tal prática é condenável e devem, portanto, ser punidas. A incorporação do paradigma gênero pela lei penal fica patente com as análises das legislações introduzidas no país a partir de 1990 que são de três ordens. A primeira refere-se a um direito penal preocupado com a liberdade sexual, a segunda marcada pela intromissão do Estado na vida privada com a tutela da violência doméstica e a terceira endereçada ao direito à vida com a introdução do feminicídio na ordem jurídica penal.

As reformas penais de proteção à mulher se iniciam pelos crimes sexuais. A lei 8072/90 e sua alteração posterior dada pela lei 8930/94 ficaram conhecidas como “Lei dos Crimes Hediondos” e foram editadas em conformidade com a norma constitucional que em seu artigo 5º. inciso XLIII¹³⁴ prevê que crimes considerados hediondos excluem a garantia

¹³² Depoimento de Jacqueline Pitanguy sobre este momento histórico no Brasil ver em www.cepia.org.br/images/nov089.pdf

¹³³ O direito penal tem um valor simbólico social a medida em que confere legitimidade à reprovação social de determinados comportamentos classificados com atentatórios aos direitos e à paz social.

¹³⁴ A constituição derrogou para a lei ordinária a definição de crimes hediondos.

processual da fiança e o reconhecimento de determinadas causas extintivas de punibilidade. Esta legislação incluiu no rol dos crimes considerados mais graves dois crimes que, à época¹³⁵, afetavam as mulheres diretamente: o estupro e o atentado violento ao pudor. Outra pequena reforma do Código Penal com intuito de penalizar ações violentas que aproveitam da condição de vulnerabilidade da mulher foi a inclusão do verbete “mulher grávida” realizada pela lei 9318/96 no rol das causas agravantes gerais.

Acrescendo a estas tímidas inserções gravosas a crimes cometidos contra mulheres, a ratificação da Convenção Belém do Pará em 1995 estabeleceu para o país a obrigatoriedade de punir todas as formas de violência e, nominalmente, de acordo com o artigo 2º. parágrafo 2º. deste documento, o assédio sexual no local de trabalho. É neste contexto que a lei 10224/2001 introduz o crime de assédio sexual ao rol do Código Penal. O tipo penal escolhido pelo legislador é neutro, ou seja, não é endereçado especificamente à mulher, podendo a vítima ser do sexo feminino ou masculino. No entanto, o surgimento do assédio sexual como crime para o ordenamento jurídico brasileiro representa medida para reverter a posição de desvantagem das mulheres no contexto das relações de trabalho, na medida em que o parágrafo 2º. do art. 5º. da CF estabelece que os direitos e garantias decorrentes de tratados internacionais ratificados pelo país compõem as normas internas.

Na linha da atualização da legislação penal sexual, duas novas reformas foram introduzidas ao Código Penal brasileiro. O ano de 2004 foi dedicado à mulher através da lei 10745/2003 que estabeleceu a divulgação e a comemoração deste ano mediante programas e atividades, com envolvimento da sociedade civil, visando estabelecer condições de igualdade e justiça na inserção da mulher na sociedade. Neste contexto, iniciaram-se discussões parlamentares para equacionar estereótipos, preconceitos e discriminações em relações às mulheres na letra da lei. Alguns crimes ainda conservavam características e costumes de uma sociedade patriarcal, tradicional preocupada com uma determinada moral, evidenciando um direito penal discriminatório. Havia, por exemplo, a expressão “mulher honesta” no chamado crime de violação sexual mediante fraude.

Quatro foram as modificações realizadas pela lei 11106/2005. A primeira delas foi no sentido do livre exercício da sexualidade com a descriminalização dos delitos de adultério, sedução e rapto. A segunda referiu-se à retirada do termo “mulher honesta” do texto da lei. Houve também a troca do termo “mulher” para “pessoa” no tráfico internacional de pessoas,

¹³⁵ Antes da Lei 12015/2009 o Código Penal previa dois crimes diferentes: O Estupro, assim definido como o ato violento de conjunção carnal contra a mulher, e o Atentado Violento ao Pudor, ato também violento contra a mulher para fins libidinosos diversos da conjunção carnal. Estes dois crimes só poderiam ser cometidos por homem contra a mulher por definição legal.

bem como, a criação do delito de tráfico interno de pessoas. Crimes estes destinados à proteção da exploração humana para fins de prostituição. E, por último, a eliminação do casamento como causa extintiva da punibilidade nos tipos penais até então conhecidos como “contra os costumes”. Nestes casos, se a vítima contraísse matrimônio com o agressor ou com terceiros a sua honra estaria resgatada e, portanto, não havia motivos para persistir a penalidade.

Mais arrojada, contudo, foi a reforma introduzida pela lei 12015/2009. Em primeiro lugar, houve a modificação do Título VI do Código Penal de “Crimes contra os costumes” para “Crimes contra a dignidade sexual”. O objetivo da mudança era romper no texto da lei, definitivamente, com a proteção de uma moral que em realidade ditava hábitos machistas e preconceituosos contra a mulher e estabelecer uma criminalização de condutas que causam danos concretos ao indivíduo na sua liberdade sexual. Esta modificação trouxe em si a possibilidade de neutralizar os tipos penais a eles correlatos. Assim, por exemplo, os crimes de estupro e atentado violento ao pudor foram unidos em um só tipo denominado de estupro, pois as condutas ali descritas passaram a representar o mesmo grau de violação sexual que não justificam penalidades diferentes, além do fato de não mais figurar o termo “mulher” nestas figuras penais e sim “alguém”.

Todas as modificações introduzidas pela reforma da lei 12015/2009 tinham a preocupação de criminalizar condutas violadoras dos menores de 18 anos denominados pelo texto da lei como “vulneráveis”¹³⁶. De forma que muitos delitos tiveram suas penas aumentadas quando a vítima reunir estas características. Houve, porém, mais uma modificação neste mesmo ato legislativo referente à figura da mulher. Tratou-se dos crimes de tráfico de pessoas tanto internacional como interno que passaram a se chamar, respectivamente, “Tráfico internacional de pessoas para fins de exploração sexual” e “Tráfico interno de pessoas para fins de exploração sexual” acompanhando também a modificação do tema do capítulo V que passou a ser “Do lenocínio e do tráfico de pessoas para fins de prostituição ou outra forma de exploração sexual” com a nítida intenção de alargar os casos de exploração humana por terceiros para fins sexuais que não só a prostituição.

Duas leis anteriores à “Lei Maria da Penha” inauguram as reformas da tutela da violência doméstica no Brasil. A lei 10455/2002 que alterou o artigo 69 da lei dos Juizados

¹³⁶ A ideia do legislador com a Lei nº 12.015/2009 é a proteção das pessoas mais vulneráveis, que não possuem capacidade de manifestar vontade própria, e, assim, estão impossibilitadas de resistir ou consentir com a prática de atos sexuais.

Especiais (Lei 9099/95)¹³⁷ para acrescentar a possibilidade de aplicação de medida cautelar contra o violador doméstico de afastamento do lar, domicílio ou local de convivência com a vítima. E a lei 10886/2004 que acrescentou ao Código Penal uma nova modalidade de lesão corporal de natureza leve, o crime de violência doméstica ao acrescentar o parágrafo 9º. ao art. 129. De outra sorte, o parágrafo 10 criou uma causa de aumento de pena para os crimes de lesão corporal de natureza grave e lesão corporal seguida de morte quando cometidos no ambiente familiar e afetivo da vítima¹³⁸.

Mas é a edição da lei 11340/2006 (Maria da Penha)¹³⁹ que marca a inserção de uma proteção mais integral à mulher no âmbito doméstico que atende aos compromissos internacionais assumidos na CEDAW e na Convenção Belém do Pará. Pela primeira vez o ordenamento jurídico brasileiro adotou em relação à violência contra a mulher uma legislação autônoma com mecanismos mais apropriados de proteção e assistência e com regras próprias de interpretação e aplicação. Embora o ambiente escolhido para a proteção se limite ao espaço doméstico, a lei considera uma comunidade familiar ampla incluindo todas as pessoas que convivem no mesmo círculo, até mesmo aquelas que não têm vínculo familiar, como é o caso das empregadas domésticas. Além disto, estabeleceu que alcança toda violência que alcance qualquer relação íntima de afeto sejam elas momentâneas ou situacionais, independente da orientação sexual.

Outra inovação de suma importância para a mudança de paradigma da violência contra a mulher foram as formas de violência abarcadas pela lei. Está dividida em cinco dimensões (física, psicológica, sexual, patrimonial e moral) e tem enumeração exemplificativa¹⁴⁰, já que o que se pretende é a proteção integral da mulher. E é com esta intenção que a legislação prevê tratamento do problema social através de políticas públicas pontuais e de uma rede de atenção. A própria letra da lei determina que se fixe um pacto

¹³⁷ Até o advento da Lei Maria da Penha, as lesões corporais de natureza leve no âmbito das relações domésticas eram julgadas pela Lei 9099/95 (Lei dos juizados especiais) e eram considerados crimes de menor potencial ofensivo.

¹³⁸ Art. 129: Violência Doméstica

§ 9º Se a lesão for praticada contra ascendente, descendente, irmão, cônjuge ou companheiro, ou com quem conviva ou tenha convivido, ou, ainda, prevalecendo-se o agente das relações domésticas, de coabitação ou de hospitalidade:

Pena – detenção, de 6 (seis) meses a 1 (um) ano.

§ 10. Nos casos previstos nos §§ 1º a 3º deste artigo, se as circunstâncias são as indicadas no § 9º deste artigo, aumenta-se a pena em 1/3 (um terço).

¹³⁹ A lei foi batizada com o nome de “Maria da Penha Maia” vítima de duas tentativas de homicídio cometidas por seu ex-marido. Caso que levou o Brasil a ser condenado perante a Corte Interamericana de Direitos Humanos por inércia na condenação do agressor.

¹⁴⁰ Violências descritas na Declaração Contra todas as formas de violência contra as mulheres/ONU (art.1º. e 2º.) e Convenção Belém do Pará (art. 1º. e 2º.)

federativo entre as instâncias de poder para programas sociais que abarquem as dimensões de promoção, educação e repressão dos mais variados atos de violência contra às mulheres.

Além deste arcabouço protetivo, ainda há a previsão de uma jurisdição especial para tratamento dos casos abarcados pela lei. Os denominados Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher surgem com a proposta de limitar a aplicação e execução da lei por profissionais especializados e capacitados para atendimentos deste tipo de vítimas agrupados em um mesmo espaço. No entanto, reconhecendo que a estruturação de um ambiente próprio de jurisdição demanda tempo e recursos disponíveis, a própria lei estabeleceu a competência das varas criminais para processamento e julgamento das causas relativas à violência doméstica, inclusive para aplicação das medidas protetivas, e afasta a aplicabilidade dos Juizados Especiais com competência para crimes de menor potencial ofensivo.

A última modificação legislativa no sentido de penalizar comportamentos violentos contra a mulher no Brasil se deu com o advento da Lei 13104/2015 que incluiu o delito de Femicídio¹⁴¹ no Código Penal. Este contexto demonstra a continuidade da criminalização de condutas violentas contra as mulheres em face de uma tendência tradicional do direito penal que neutraliza esses atos. E segue a tendência das recomendações dos mecanismos de seguimento dos tratados internacionais neste sentido, como ocorre com o MESECVI que em 2008¹⁴² recomendou aos países americanos a adotar medidas para prevenir e punir o femicídio tanto no âmbito público como no privado.

Em realidade, a modificação da lei brasileira para a inclusão do termo femicídio como delito teve como objetivo de dar relevância à punição da conduta que expressa a morte violenta com características e contextos especiais. O tipo penal foi incluído como qualificador do homicídio e pela redação dada se considera crime o ato violento cometido por “razões da condição do sexo feminino” em duas situações. A primeira delas considerada como femicídio íntimo e ocorre em situações de “violência doméstica e familiar”. A outra em “condições de menosprezo ou discriminação da condição feminina”. Houve ainda a inclusão de situações de aumento de pena por características da vítima, qual sejam, as situações de vulnerabilidade por condição de gestante ou em estado de pós-parto; por idade, considerando as menores de 14 anos e maiores de 60 anos; ou ainda cometidos perante ascendentes ou descendentes da vítima.

¹⁴¹ Termo escolhido pela legislação brasileira em detrimento da palavra Femicídio.

¹⁴² Declaração sobre o Femicídio apresentada na 4ª. Reunião do Comitê de Expertas sobre Violência (CEVI) em 2008

b) Planos Nacionais

As políticas públicas com fulcro nos direitos humanos só surgem no Brasil a partir de 1996 com o advento do Programa Nacional de Direitos Humanos, o chamado PNDH1. A Conferência de Viena em 1993 em sua segunda parte, especificamente no item 20, insta os governos a adotar medidas imediatas e desenvolver políticas sólidas de direitos humanos, inclusive com promulgação de leis adequadas e criação de instituições nacionais destinadas para tanto. Este documento consagrou a ideia de que planos de direitos humanos devem pertencer ao rol de políticas públicas de um Estado. É neste contexto que o primeiro PNDH brasileiro surge no cenário nacional e internacional¹⁴³.

Não que a matéria não tivesse sido tratada anteriormente no país. Em realidade a redemocratização política enfrentada em meados dos anos 80 do século XX desperta interesses comuns em grupos sensíveis¹⁴⁴ à esta mobilização nacional. A articulação destes grupos com organizações internacionais resultou na elevação dos direitos humanos ao patamar das garantias constitucionais. Os governos que se seguiram iniciam a tarefa de inserir os direitos humanos em suas políticas, visto a necessidade de cumprimento do comando constitucional de universalizar direitos. Mas foi apenas a partir de 1995, com o governo Fernando Henrique Cardoso, que o tema entrou definitivamente para a agenda nacional impulsionado pelo contexto internacional de debates sobre os direitos humanos.

A inserção de planos de direitos humanos no Brasil não tem a característica de políticas de gabinete, fechadas em discussões internas de governo. Assumindo a forma de políticas de Estado, estes documentos surgem no cenário brasileiro precedidos de amplos debates, inclusive com a sociedade civil. Neste diapasão, o PNDH1 foi precedido da I Conferência Nacional de Direitos Humanos que se propôs a reunir organizações da sociedade civil brasileira para articular a defesa e promoção de direitos humanos no país. O resultado desta parceria entre governo e sociedade civil resultou em diretrizes para o texto final da 1ª.

¹⁴³ O Plano de Direitos Humanos do Brasil foi um dos primeiros a serem lançados após a Conferência de Viena (1993). Primeiro documento do tipo na América Latina e um dos primeiros no mundo, a exemplo de Austrália, África do Sul e Filipinas.

¹⁴⁴ Sérgio Adorno em seu artigo “História e Desventura: 3º. Programa Nacional de Direitos Humanos” (2010) esclarece que : “grupos tradicionalmente sensíveis à mobilização política - como profissionais liberais, jornalistas, professores universitários, estudantes, lideranças sindicais -, ainda que motivados por distintas orientações político-ideológicas, foram progressivamente articulando suas lutas com as organizações internacionais de direitos humanos.” (p.8)

Política de direitos humanos do país. A partir de então as conferências nacionais¹⁴⁵ passaram a ser o ponto de reavaliação das políticas de direitos humanos no país.

Ao proceder a análise do plano fica claro que, de início, a intenção é enfrentar a desarticulação das várias instâncias decisórias do aparato de Estado e de governos bem como entre estes e a sociedade civil. A tarefa inicial, provocada por um contexto interno de banalização da violência¹⁴⁶, foi a proteção dos direitos civis, fortemente representados pelo direito à vida, à integridade física, à liberdade e à igualdade perante a lei. Dessa forma, o texto foi sistematizado com 6 objetivos, 200 ações programáticas divididas entre realizáveis a curto, médio e longo prazo que traduzem em critérios determinados para tornar eficazes as medidas propostas dentro de um parâmetro de tempo.

Apesar de priorizar os princípios definidos pelo Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos, o largo elenco de medidas demonstra uma predisposição para também proteger os direitos sociais, econômicos e culturais, visto que prevê ações para a implementação de políticas sociais contempladas em várias convenções internacionais como crianças, mulheres e trabalhadores. No item Mulheres, destaca o apoio ao Programa Nacional de Combate à Violência contra a Mulher do governo federal, em curto prazo, além de incentivar a pesquisa e a divulgação de informações sobre violência e discriminação contra a mulher. A médio prazo, apresenta a promessa de reformular as normas de combate à violência e discriminação contra as mulheres.

Depois da criação da Secretaria Nacional dos Direitos Humanos e de realizadas 4 edições da Conferência Nacional dos Direitos Humanos, em 2002 é realizada a segunda edição do plano nacional, o chamado PNDH2. Como era esperado, essa segunda edição revisa quais foram as políticas públicas que de fato se tornaram práticas rotineiras no país na promoção dos direitos humanos, reiterou os passos que desafiaram o implemento do PNDH1 ao longo dos anos e estabeleceu um enfoque especial aos direitos sociais, econômicos e culturais.

Também apresentou uma metodologia nova a seu texto que passa a não mais ser descrito com ações propostas a curto, médio e longo prazos. A ideia era que, a partir da

¹⁴⁵ Entre 1996 e 2004 as Conferências Nacionais de Direitos Humanos ocorreram anualmente. A partir de 2004 de dois em dois anos. Isto porque a IX Conferência que ocorreu em 2004 instituiu o caráter deliberativo das suas recomendações.

¹⁴⁶ O texto introdutório do PNDH1(1996, p.4) reflete o ambiente de banalização da violência naquele momento no país: “Os assassinatos, as chacinas, o extermínio, os sequestros, o crime organizado, o tráfico de drogas e as mortes no trânsito não podem ser consideradas normais, especialmente em um Estado e em uma sociedade que se desejam modernos e democráticos.”

segunda edição, o plano passasse a ser implementado por programas de ações anuais definidoras das medidas a serem adotadas, acompanhadas dos recursos orçamentários destinados a financiá-lo e dos órgãos responsáveis por sua execução. Portanto, além de apresentar 6 objetivos e 518 proposições, aponta em seu anexo II, o correlacionamento das propostas com os programas governamentais de cada ministério, com o Plano Plurianual 2000-2003 e com a lei orçamentária anual de 2002. No que se refere às políticas para a mulher, o PNDH2 confere maior ênfase à violência intrafamiliar, de assistência à mulher violentada e o fortalecimento de serviços de atendimento profissional ao homem agressor.

Em 2009, como fruto da maturidade institucional e dos avanços legislativos, além de 11 edições da Conferência Nacional dos Direitos Humanos, ocorre a publicação do PNDH3. Este documento apresenta a noção de desenvolvimento como sendo aquele que permite a maior promoção possível de valores relacionados aos direitos humanos (eixo 2). Além disto, reafirma a universalização dos direitos humanos em contextos de desigualdades como sendo a possibilidade de exercer as diferenças sem exploração (eixo 3). No campo das relações com a sociedade, o texto do PNDH3 consagra definitivamente o elo da sociedade civil e Estado na execução das políticas através da identificação de parcerias.

O destaque da 3^a. edição do Plano foi a transversalidade do tema e a interministerialidade impostas no cumprimento dos seus objetivos. Organizado em 6 eixos orientadores, 25 diretrizes, 82 objetivos estratégicos e 521 ações programáticas que destacam os órgãos responsáveis pela execução bem como as parcerias, o PNDH3 tem uma melhor sistematização e uma linguagem mais direta com claras recomendações ao poder legislativo federal nas medidas que dependem de aprovação de leis e também aos outros entes federativos.

No que se refere às políticas que envolvem a mulher, o eixo 4 intitulado Segurança Pública, Acesso à Justiça e Combate à violência em sua diretriz 13 e, por sua vez, em seu objetivo V dispõe como meta a redução da violência motivada por diferenças de gênero e no objetivo VI, o enfrentamento do tráfico de pessoas. Já a diretriz 14 estabelece ações para combate à violência institucional no sistema penitenciário dando especial atenção a mulheres grávidas.

Entre a publicação do PNDH2 e o PNDH3 ocorre a rearticulação institucional do órgão responsável pelas políticas relativas à mulher no país. No último ano de governo do presidente Fernando Henrique Cardoso a criação da Secretaria dos Direitos da Mulher pela Lei 10539/2002 eleva as discussões sobre implementação das políticas para as mulheres a nível ministerial. Segue-se a isto a instituição pelo governo Lula da Secretaria Especial de

Políticas para as Mulheres como órgão executor de políticas e da rearticulação do Conselho dos Direitos da Mulher como órgão consultivo. O ano de 2003 também foi marcado por dois grandes passos no que se refere à violência contra as mulheres no Brasil. O primeiro deles foi a promulgação da Lei 10714 que instituiu a linha telefônica nacional de atendimento às mulheres vítimas de violência e o segundo foi a Lei 10778 que estabeleceu a notificação compulsória dos casos de violência contra as mulheres pelos profissionais da saúde pública aos órgãos municipais e estaduais a fim de possibilitar as autoridades responsáveis o acesso aos casos.

Em 2004, ano nacional da mulher, o 1º Plano Nacional de Políticas para a Mulher foi lançado e, nos moldes dos PNDHs, foi precedida de consulta à sociedade sistematizada através da 1ª Conferência Nacional de Políticas para a Mulher¹⁴⁷. Sistematizado em quatro eixos temáticos, sendo o último deles dedicado ao enfrentamento da violência contra a mulher, este plano apresenta a mesma preocupação, já exposta nos planos nacionais de direitos humanos, de transversalidade e intersectorialidade¹⁴⁸ da igualdade de gêneros. Assim, o maior objetivo deste eixo temático era priorizar uma política mais pontual sobre a violência que abrangesse o aumento da rede de atendimento da mulher vítima de violência e da sua organização conjunta, a capacitação dos profissionais envolvidos nesta rede de atendimento, a produção de informações sobre a violência e, ainda, a ampliação do acesso à justiça e à assistência jurídica gratuita.

O plano que tinha duração temporal de três anos, pois já nasceu com a obrigatoriedade de revisão em 2007, ano da II Conferência Nacional de Políticas para a Mulher, se destaca pela preocupação com a organização dos mecanismos de implementação e

¹⁴⁷ Segundo o Centro Feminista de Estudos e Assessoria (CFEMEA): O processo que culminou com a Conferência Nacional contou com a realização de mais de 2000 plenárias estaduais e municipais. Durante todas as atividades, os movimentos de mulheres e feminista estiveram presentes tentando construir, em conjunto, os sentidos das diretrizes para um Plano Nacional. A 1ª Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres reuniu cerca de 2.500 pessoas em Brasília entre os dias 15 e 17 de julho de 2004. Disponível em: http://www.cfemea.org.br/index.php?option=com_content&view=article&id=997:1-conferencia-nacional-de-politicas-para-as-mulheres&catid=120:numero-136-agosto-de-2004&Itemid=129.

¹⁴⁸ Transversalidade e Intersectorialidade são termos que se relacionam no modo de fazer políticas públicas. De acordo com a ONUMULHERES: “Em linhas gerais, a missão institucional desses mecanismos de gênero pode ser descrita como: formulação de políticas públicas para o cumprimento dos acordos internacionais, a transversalização de gênero por meio de acordos intersectoriais, a formulação e execução de planos e programas para a promoção da igualdade entre homens e mulheres e o desenvolvimento de mecanismos de monitoramento das políticas existentes. Na abordagem intersectorial, as políticas públicas desenvolvidas e/ou coordenadas pelos mecanismos de gênero devem contemplar áreas de educação e prevenção, segurança, justiça, saúde, habitação, trabalho e participação política. A formulação de políticas para a violência baseada em gênero é prioridade em cada mecanismo de gênero, com a criação de setores especializados nesta temática, direcionados para a implementação das leis especiais vigentes em cada país.” (Relatório Regional, Julho de 2011, p. 29)

monitoramento. A intenção é viabilizar um sistema de informações que mantenha o próprio governo e a sociedade informados sobre o andamento das ações governamentais em prol da implementação das ações propostas com análise das dificuldades encontradas. Para tanto, ao instituir o Comitê de Articulação e Monitoramento, além de coordenar os órgãos setoriais incumbidos de fornecer as informações necessárias, ainda cria um comitê técnico para de posse das informações recebidas, subsidiar a elaboração dos relatórios de gestão.

O ano de 2007, um ano depois da promulgação da Lei Maria da Penha e um antes da segunda edição do PNPM, é marcado por dois importantes documentos que compõem o arcabouço das políticas públicas de violência contra as mulheres. O Pacto pelo Enfrentamento da Violência contra a Mulher, que representou o envolvimento das instâncias de governo no plano nacional, e o Plano Nacional de Enfrentamento do Tráfico de Pessoas, que cuidou de uma forma específica da violência contra as mulheres, traduziram a amplitude do comprometimento do Estado com a questão.

O Pacto foi lançado pelo governo federal como parte de sua Agenda Social de Aceleração do Desenvolvimento¹⁴⁹ e, além da transversalidade e intersectorialidade presentes nos planos nacionais, inclui a noção de capilaridade¹⁵⁰, essencial para políticas implementadas em países de sistema federativo. Formado por cinco eixos que traduziram a necessidade de garantia e aplicabilidade à Lei Maria da Penha; a ampliação e fortalecimento da rede de serviços; a garantia de segurança cidadã e acesso à justiça; a garantia dos direitos sexuais e reprodutivos com o enfrentamento da exploração sexual e do tráfico de mulheres e, por fim, a garantia da autonomia das mulheres em situação de violência e ampliação de seus direitos. A grande contribuição deste documento para o combate à violência contra as mulheres foi a reunião de um amplo conjunto de ministérios, secretarias especiais e outras instituições públicas aportando recursos humanos e financeiros para o intuito.

Pela primeira vez uma política de combate à violência contra a mulher no país conferiu de forma objetiva competências e responsabilidades às unidades federativas, estados e municípios, além da União. A divisão de responsabilidade respondeu à lógica das

¹⁴⁹ Programa de Aceleração do Crescimento lançado em 2007 (PAC).

¹⁵⁰ Segundo ONUMULHERES: “Uma estratégia comum e que tem permitido aos mecanismos de gênero dos governos nacionais/federais ampliar sua atuação, conquistar fortalecimento político, e aumentar sua capacidade em promover mudanças concretas na vida das mulheres, tem sido a capilarização das políticas de gênero através da criação (ou incentivo para que sejam criados) de mecanismos de gênero nos governos locais e também das chamadas “área-mulher” nos ministérios e secretarias do Poder Executivo. Em alguns países, esta experiência de criação de áreas especializadas tem sido reproduzida também no poder Legislativo e poder Judiciário”. (Relatório Regional, Julho de 2011, p. 30)

atribuições constitucionais de cada ente federativo. Assim coube à União as ações relacionadas às campanhas nacionais, à central de atendimento à mulher, aos seminários e capacitação nacional. Aos estados, a criação e reaparelhamento de serviços de segurança pública e do judiciário. Aos municípios, a criação e reaparelhamento de serviços de assistência social, além das campanhas locais.

Os estados foram o ente federativo escolhido para organização primária da capilaridade e deveriam se associar à União comprometendo-se a realizar parcerias com os municípios para a implementação de serviços. O modelo escolhido para o pacto entre as unidades federativas tem por meta dar visibilidade ao problema e instrumentalizar o planejamento das ações. Para tanto, o pacto instituiu seis passos a serem preenchidos: a criação do organismo local de políticas para as mulheres; a elaboração pelos estados de um projeto integral básico que deverá conter um diagnóstico local da violência e a definição dos denominados municípios-polos¹⁵¹ com as ações a serem executadas atendendo aos eixos prioritários; a assinatura do acordo de cooperação federativa; a constituição das câmaras técnicas estaduais e municipais que realizarão a gestão e o monitoramento do pacto; a aprovação das propostas nestas câmaras com encaminhamento para a câmara técnica federal, e, finalmente o credenciamento no portal de convênios.

Já o Plano Nacional de Enfrentamento do Tráfico de Pessoas, embora não seja uma política específica para mulheres, pretendeu responder ao Protocolo de Palermo¹⁵² e, portanto, leva em consideração o movimento de pessoas, o uso de engano e coerção e, ainda, a finalidade de exploração que pode assumir diferentes formas. A política inclui as dimensões da atenção às vítimas, prevenção, repressão e responsabilização e inclui as mesmas metas do PNPM, quais sejam, ampliação da rede de atendimento e capacitação dos agentes.

Segundo-se a isto ocorre em 2008 o II PNPM que em um processo de construção e aperfeiçoamento estabelece, no eixo temático em questão, como objetivo primordial a consolidação da política nacional de enfrentamento à violência contra a mulher com plena efetivação da Lei Maria da Penha. Dessa forma, pretende reduzir os índices de violência

¹⁵¹ Segundo IPEA: “Dado o grande número de municípios existentes no país, a escassez de recursos de toda ordem e a desnecessidade – ou inviabilidade – de que todos os serviços sejam ofertados em todos os municípios brasileiros, o pacto tem trabalhado com a ideia de município-polo. Os municípios-polo são definidos como as regiões administrativas do estado que já constituem referência na região, destacando-se por: *i*) exercer influência sobre o entorno; *ii*) ser um centro regional; *iii*) ser referência na oferta de serviços; e *iv*) ser dotado de capacidade de gestão e articulação.” (Boletim de Políticas Sociais no. 21, 2013, p. 520)

¹⁵² Protocolo Relativo à Prevenção, Repressão e Punição do Tráfico de Pessoas, em Especial Mulheres e Crianças que foi aprovado pela resolução da Assembleia-Geral no 55/25. O protocolo entrou em vigor em 25 de dezembro de 2003 e foi o primeiro instrumento global juridicamente vinculante com uma definição consensual sobre o tráfico de pessoas.

contra as mulheres, fortalecer e humanizar a rede de atendimento, intervir no comportamento social a fim de desconstruir estereótipos e promover mudança cultural e, inaugurando a preocupação com a violência institucional, dar especial atenção aos direitos humanos das mulheres presidiárias.

É também a partir desta edição que a noção de enfrentamento à violência¹⁵³ se amplia sem se restringir apenas à questão do combate, mas atingindo também as dimensões da prevenção, assistência e garantia de direitos. A ideia é enfrentar todas as formas de violência contra as mulheres a partir de uma perspectiva de gênero e de uma visão integral deste fenômeno. No entanto, a inovação do plano está na ampliação do sistema nacional de informação com a consolidação do Observatório da Lei Maria da Penha, a fim de possibilitar maior controle social da implementação das políticas. A proposta é que a partir disto seja possível produzir e analisar indicadores sociais, políticas públicas, legislação e poder legislativo além do comportamento dos veículos de comunicação e mídia.

Com finalização em 2011, somente foi sucedido pelo III PNPM em 2013, dada a reestruturação institucional que atingiu a Secretaria Especial de Políticas para a Mulher com o advento da Lei 12314/2012 que a elevou ao status de Ministério com a junção da Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial. A terceira edição surge com muitas inovações apresentando questões mais pontuais como o caso da violência obstétrica ou mais abrangentes como o enfrentamento do tráfico de mulheres que no mesmo ano foi também contemplado pela segunda edição do Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas (II PNETP)¹⁵⁴. Outro destaque, levando em consideração o quesito transversalidade, foi o advento da Lei 13239/2015 que instituiu a possibilidade de cirurgia plástica corretora pelo Sistema Único de Saúde para as mulheres vítimas de violência.

Há ainda que se destacar a Política Nacional de Atenção às Mulheres encarceradas lançada em 16 de janeiro de 2014 a fim de atender às Regras de Bangkok¹⁵⁵. A política conta com 6 (seis) metas prioritárias que incluem a sistematização de um banco de dados para as penitenciárias do país; o respeito aos direitos fundamentais das presas a fim de atender à perspectiva de gênero; a estrutura física adequada capaz de atender a várias demandas,

¹⁵³ Com a realização da I e da II Conferência Nacional de Políticas para Mulheres (I e II CNPM) e com a construção coletiva de dois Planos Nacionais de Políticas para Mulheres, o Enfrentamento à Violência contra as Mulheres é consolidado como um eixo intersetorial e prioritário no campo das políticas para as mulheres. (BRASIL, 2011, p.16)

¹⁵⁴ Preocupado com ações para implementação de rede de atendimento no exterior e nas fronteiras.

¹⁵⁵ Regras das Nações Unidas para o tratamento de mulheres presas e medidas não privativas de liberdade para mulheres infratoras.

principalmente, a da maternidade; o foco na melhoria da segurança e da gestão prisional; a capacitação dos agentes prisionais; e o cuidado com as egressas.

c) Previsão Orçamentária

Investimentos de recursos são o próximo passo, após o reconhecimento dos direitos, para a efetivação de políticas públicas. Sem orçamento disponível a previsão de ações se torna inócua ou dependente de financiamentos externos. Em outras palavras, o Estado demonstra sua vontade política de atender a demandas de direitos humanos a partir de seu comprometimento orçamentário com o tema. A questão do combate à violência contra as mulheres no Brasil não é diferente. Os registros de ações demonstram que passado os momentos iniciais da retomada democrática, as políticas para as mulheres se tornaram incipientes por falta de investimento público programado e adequado, sendo retomadas somente aos fins dos anos 90 do século XX com a reforma gerencial que empreendeu novo formato aos Planos Plurianuais. Ainda, assim, a almejada autonomia orçamentária só ocorre efetivamente em 2012.

Para viabilizar a criação e funcionamento do Conselho Nacional dos Direitos da Mulher foi criado pela Lei 7353/1985 o Fundo Especial dos Direitos da Mulher que também incluía os recursos para investimentos em programas e projetos destinados à mulher. Mas esta capacidade orçamentária do CNDM se esvaziou após 1989 com grandes cortes administrativos realizados pelo governo afetado por grande crise econômica e o Fundo foi definitivamente extinto no governo Collor. Somente a partir de 1995 com a participação do país na Conferência das Nações Unidas para a Mulher de Pequim é que o CNDM voltou a participar ativamente na formulação de políticas públicas em parceria com alguns ministérios. Apenas no PPA 2000-2003 a política de combate à violência contra a mulher voltou a fazer parte das previsões orçamentárias¹⁵⁶.

Os denominados planos plurianuais, na legislação brasileira, compõem o orçamento público e representam o primeiro passo neste processo¹⁵⁷. Através deste documento o governo é obrigado, constitucionalmente, a planejar todas as suas ações e orçamento para não ferir as diretrizes apostas no PPA nos investimentos estratégicos que realizará no seu período de vigência (4 anos). Em outras palavras, o PPA contém as

¹⁵⁶ Ver Tese de Doutorado do departamento de História da UNB de autoria de Fabrícia Faleiros Pimenta intitulada “Políticas Feministas e os Feminismos na Política: O Conselho Nacional dos Direitos da Mulher (1985-2005)” defendida em 2010.

¹⁵⁷ De acordo com o artigo 165 da CF/88 três são as leis orçamentárias: o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e os orçamentos anuais. Mas é o PPA o responsável pela previsão das despesas com programas de governo de forma continuada.

prioridades políticas em um período de tempo a fim de materializar o programa de governo e vincular as leis orçamentárias anuais. De acordo com a análise do CFEMEA¹⁵⁸ (2007, p.15) os valores indicados no PPA são estimativos, “não se constituindo em limites à programação das despesas expressas nas leis orçamentárias e em seus créditos adicionais. No entanto, sinalizam a importância relativa de tal política no conjunto das políticas públicas. ”

O PPA 2000-2003 foi o que inaugurou a gestão por resultados na administração pública brasileira. O documento denominado de “Avança Brasil” foi sensível à questão do combate à violência contra a mulher e alocou recursos para o programa no. 156. Em 2003, assume o poder o governo Lula e a criação da Secretaria Especial de Políticas para a Mulher aumenta o espectro dos programas de combate à violência de gênero e raça no país. Assim o PPA 2004-2007, “Um Brasil para Todos”, traz a diretriz de redução das desigualdades de gênero com o desafio de impor ao tema a transversalidade nas políticas públicas do Estado. De modo que, este novo documento alocou, novamente, recursos ao programa no. 156. Em 2004, o I Plano Nacional de Políticas para Mulheres é lançado ampliando as diretrizes para o combate à violência contra a mulher, mas é na 2ª. edição do plano, em 2007, que o governo apresenta uma previsão orçamentária direcionada ao cumprimento das ações previstas. O que possibilitou uma maior organização destas ações no PPA 2008-2011 que demonstraram ser contínuas com o PPA 2012-2015¹⁵⁹.

d) Capacidades Estatais envolvidas

Levando em consideração as dimensões técnico-administrativa e a político-relacional, as capacidades de intervenção do Estado no problema violência contra às mulheres foram ordenadas de modo a congregar os diversos níveis de governo e a sociedade civil. Como já exposto anteriormente¹⁶⁰, o primeiro espaço institucional criado para gestão de políticas para a mulher no arcabouço do Estado brasileiro foi o Conselho Nacional dos Direitos das Mulheres em 1985 com o intuito de inserir as discussões sobre a igualdade e não-discriminação na pauta do governo. Este órgão, que foi idealizado pelo VII Encontro

¹⁵⁸ O Orçamento Mulher (OM) é um instrumento que permite monitorar “O conjunto das despesas previstas na Lei Orçamentária Anual que atendem direta ou indiretamente às necessidades específicas das mulheres e que impactam as relações de gênero e de raça. ” Informação disponível em www.cfemea.org.br

¹⁵⁹ PPA 2008-2011: “Desenvolvimento com Inclusão social e Educação de qualidade”; PPA 2012-2015: “Mais Brasil”

¹⁶⁰ Ver capítulo 2, item 2.3

Nacional Feminista¹⁶¹, compunha a estrutura do Ministério da Justiça a fim de assessorar a Presidência da República em projetos que incluísse a pauta da não-discriminação. Estava organizado por uma secretaria executiva, uma assessoria técnica e um conselho deliberativo que associava Estado e sociedade civil, visto que 1/3 dos seus componentes deveriam ser escolhidos entre pessoas ligadas a movimentos feministas. Assim, entre 1985 e 2002, alternando períodos de intenso trabalho e de ostracismo, todas as questões relativas ao tema mulher na pauta dos governos estavam adstritos às atividades deste órgão.

A grande guinada organizacional do tema coincide com a inserção das discussões sobre políticas públicas de direitos humanos na seara estatal. O primeiro passo foi a criação da Secretaria dos Direitos da Mulher, ainda na estrutura do Ministério da Justiça, mas contando com autonomia, visto que o cargo de Secretário de Estado era de natureza especial. Mas foi em 2003 com a rearticulação dos órgãos ligados às políticas referentes às mulheres que as capacidades estatais foram redimensionadas. Na nova estrutura a Secretaria de Políticas para Mulheres, nova denominação, passa a compor a Presidência da República e o Conselho dos Direitos das Mulheres é realocado como órgão consultivo e sua estrutura organizacional compartilhada entre órgãos do governo e representantes da sociedade civil.

Com o advento dos Planos Nacionais de Políticas para as Mulheres a partir de 2004 e com a promulgação da Lei Maria da Penha no país, as capacidades estatais envolvidas se alargaram. A rede de enfrentamento à violência contra às mulheres, criada e desenvolvida pelos PNPMs, todos precedidos das Conferências Nacionais, assimilando as diretrizes da transversalidade, intersetorialidade e capilaridade, compartilha responsabilidades em diversos níveis. Esta rede de enfrentamento foi definida como: “atuação articulada entre instituições/serviços governamentais, não-governamentais e a comunidade” com fins de criar processos de prevenção e empoderamento das mulheres congregando ações de “construção da autonomia das mulheres, os seus direitos humanos, a responsabilização dos agressores e a assistência qualificada às mulheres em situação de violência” (BRASIL, 2011, p.13). Portanto, reúne, em um só propósito, organismos diversos que se interrelacionam através dos programas governamentais de combate à violência contra as mulheres bem como a rede de atendimento de mulheres vítimas de violência no país¹⁶².

¹⁶¹ Ocorrido em 1985, gerou um documento chamado de “Carta de Belo Horizonte” que continha a proposta de criação de um Conselho Nacional da Mulher.

¹⁶² “a rede de atendimento faz referência ao conjunto de ações e serviços de diferentes setores (em especial, da assistência social, da justiça, da segurança pública e da saúde), que visam à ampliação e à melhoria da qualidade do atendimento, à identificação e ao encaminhamento adequados das mulheres em situação de violência e à integralidade e à humanização do atendimento.” (BRASIL, 2011b, p. 14)

O grande destaque da rede são as organizações criadas ou ampliadas com o Pacto pelo Enfrentamento à Violência contra as Mulheres em 2007. Foi este acordo federativo que possibilitou aos entes da federação estabelecer organismos próprios para implementação das políticas para as mulheres, bem como, câmaras técnicas para gestão e monitoramento das ações do pacto. Além de impulsionar a estruturação local, o pacto ainda congregou esforços dos ministérios do governo federal comprometidos na rede de enfrentamento à violência contra as mulheres. Dessa forma foi possível um aparelhamento do Estado em seus mais diferentes níveis em prol de uma política que deveria alcançar as mulheres vitimizadas pela violência em suas diversas vertentes.

É inegável que a Lei Maria da Penha se converte em um marco que dinamiza as questões sobre a violência contra as mulheres. Como as políticas nacionais não são auto executáveis porque necessitam de reformas legislativas para alcançarem objetivos mais profundos, era de se esperar que a partir do advento desta lei as questões relativas ao combate da violência contra as mulheres fossem perseguidas com mais veemência pelo Estado. De modo que, atendendo a este intuito, foi instituído o Observatório para implementação da Lei Maria da Penha¹⁶³ com o objetivo de viabilizar o acompanhamento da efetivação da Lei Maria da Penha no país através da coleta, análise e divulgação de informações. Este observatório nasceu da iniciativa da SPM que através de edital de licitação abriu concorrência para a seleção de um consórcio de entidades da sociedade civil que atendesse aos objetivos da Lei Maria da Penha.

Além deste observatório e atendendo cada vez mais a demanda por informação, outro foi criado no âmbito da SPM. Trata-se do Observatório Brasil de Igualdade de Gênero¹⁶⁴ instituído em 2009 que nasce através da parceria do governo brasileiro e a Comissão Econômica para América Latina e Caribe, CEPAL/ONU. O objetivo é ampliar o controle social das políticas públicas disseminando informações para fomentar o processo de formação e implementação de políticas para as mulheres no país.

¹⁶³ “O Observatório para Implementação da Lei Maria da Penha (LMP) é uma instância autônoma, da sociedade civil, que funciona através de um Consórcio formado por núcleos de pesquisa e organizações não-governamentais de todo o país, e tem por objetivo primordial acompanhar, a partir da coleta, análise e divulgação de determinadas informações, o processo de efetivação da Lei Maria da Penha (Lei 11.340/2006), a primeira lei federal brasileira dirigida à prevenção e ao combate à violência doméstica e familiar contra a mulher.” Informação disponível em <http://www.observe.ufba.br/observatorio>

¹⁶⁴ “Criado em 2009, o Observatório Brasil da Igualdade de Gênero é uma iniciativa da SPM em parceria com outras instituições públicas e com organismos internacionais e organizações da sociedade civil. Pretende dar visibilidade e fortalecer as ações do Estado Brasileiro para a promoção da igualdade de gênero e dos direitos das mulheres.” Informação disponível em <http://www.spm.gov.br/arquivos-diversos/acesso-a-informacao/perguntas-frequentes/obig/o-que-e-o-observatorio-brasil-da-igualdade-de-genero>.

3.2.2 Previsão de mecanismos de acesso à justiça

Entendido o acesso à justiça como a junção das perspectivas da tutela judicial efetiva, das obrigações positivas do Estado destinadas a remover os obstáculos que impeçam o pleno exercício dos direitos e das proteções aos grupos vulneráveis, foram identificadas as seguintes previsões: reformas na legislação; informação dos direitos; criação de rede de atendimento e tutela judicial especializadas; tutela judicial preferencial e, ainda, medidas de urgência e proteção.

Sobre a mudança legislativa, a fim de romper barreiras impeditivas do acesso à justiça e acompanhando as reformas das legislações penais sexuais, a lei 9520/97 suprimiu da legislação processual penal o consentimento do marido para a esposa iniciar ação penal em crimes de natureza privada. Até o advento desta lei, a esposa só estava autorizada a iniciar procedimento penal nos delitos desta natureza se fosse separada ou se o agressor fosse o próprio marido. A norma, notadamente contra o princípio da igualdade consagrada na CF/88, se aplicava aos crimes sexuais que somente perdem a natureza de privados com a modificação introduzida pela lei 12015/2009. Desse modo a mulher só poderia denunciar formalmente sua violação se isto fosse da vontade de seu marido, o que não só instigava a impunidade do violador que poderia ser pessoa do convívio afetivo da vítima ou do casal como pai, padrasto, sogro, cunhado, irmão ou mesmo amigo, como transferia a titularidade do dano para a honra do marido.

No que se tange às reformas do ordenamento jurídico brasileiro referentes à violência sexual, em 2012, ocorre uma importante modificação na lei penal a fim de evitar a impunidade dos crimes sexuais. A lei 12650 alterou o Código Penal para que a contagem do prazo prescricional nos crimes contra a dignidade sexual praticados contra menores inicie na data em que a vítima completar 18 anos de idade. Dessa forma o legislador entendeu que a possibilidade de processar o agressor deve ocorrer na fase adulta, demonstrando esta atitude ser madura e fora da influência dos representantes legais que, muitas vezes, podem se confundir com a figura do violador ou manter com ele relações de convivência. Trata-se, portanto, do reconhecimento de que mesmo que o delito sexual tenha sido cometido em um passado remoto, seus danos psíquicos se perduram no tempo e justificam a punibilidade do ato.

Mais especificamente sobre a violência doméstica havia no país, até o advento da Lei Maria da Penha entraves processuais à tutela jurisdicional efetiva. Em 1995 foi

promulgada a Lei 9099 destinada à instalação dos Juizados Especiais Cíveis e Criminais no país. No que se refere às questões de natureza penal, esta lei julgava os denominados crimes de menor potencial ofensivo (crimes com pena máxima não superior a dois anos) com aplicação de penas alternativas. Os casos de violência doméstica enquadrados na definição legal de lesão corporal de natureza leve com penas que variavam de 3 meses a 1 ano (até o advento da Lei 10886/2004) e de 6 meses a 1 ano (após a Lei 10886/2004) estavam sujeitos à aplicação de penas alternativas pecuniárias como pagamento de multa ou cestas básicas. Além disto, corroborando para aplicação das possibilidades de suspensão condicional da pena da Lei dos Juizados Especiais, em 2002, foi introduzida pela lei 10455 a possibilidade do juiz aplicar ao violador medida de cautela como o afastamento do lar ou do local de convivência com a vítima. A Lei Maria da Penha mudou este cenário e explicitamente em seu texto (artigo 41) proibiu a aplicação da Lei 9099/95 nos casos de violência doméstica e, também em seu artigo 17, a conversão da pena restritiva de liberdade por pena pecuniária ou alternativa.

A questão do acesso à justiça está bem presente no texto da Lei Maria da Penha com comandos bem claros aos operadores do direito. Inicia-se com previsão de medidas preventivas que devem ser seguidas levando-se em consideração a “integração operacional do Poder Judiciário, do Ministério Público e da Defensoria Pública com as áreas de segurança pública, assistência social, saúde, educação, trabalho e habitação” (art. 8º. inc.I) e, sempre atento à “implementação de atendimento policial especializado para as mulheres” (art.8º. inc.IV), visto que, normalmente, se trata do primeiro contato da vítima com o sistema de justiça.

Acresce-se a isto a intenção da lei de especializar, não só a atividade policial, como todo o sistema de justiça de atendimento à mulher em situação de violência. O artigo 14 prevê a criação dos Juizados de Violência doméstica e familiar contra a mulher e de equipe multidisciplinar, englobando profissionais da área da saúde, psicossocial e jurídico em um só espaço (artigos 29 a 32). Prevendo que esta estruturação especializada demanda tempo e investimento de recursos públicos, o artigo 33 estabelece que as varas criminais devem processar e julgar as causas referentes à violência contra a mulher, cumulando inclusive a competência de matéria cível para os casos.

Foram determinadas ainda por esta legislação três perspectivas para as denominadas medidas protetivas de urgência. Em primeiro lugar preocupou-se, nas disposições gerais sobre o tema, com os comandos direcionados aos juízes. Em um segundo momento com as espécies de medidas disponíveis a serem aplicadas ao agressor e, por último com as medidas em favor da vítima. De forma que foram abarcadas normas relativas ao

tempo das decisões como as relativas a medidas restritivas e, até mesmo a prisão do agressor, além dos encaminhamentos necessários à saúde física e psíquica da vítima.

Especificamente ao ingresso ao sistema de justiça, a lei traz duas importantes questões com o intuito de derrubar barreiras impeditivas de acesso. O artigo 15 institui a possibilidade de escolha pela vítima da jurisdição em que se processará e julgará as ações contra o agressor a fim de facilitar seu deslocamento ou mesmo com o intuito de distanciá-la do ofensor. E o artigo 28 trata da gratuidade da assistência judiciária incluindo os serviços advocatícios prestados pelo poder público através dos serviços de Defensoria Pública.

Não só a legislação se preocupou com os mecanismos de acesso à justiça, mas também os PNPMs e no Pacto pelo Enfrentamento da Violência contra as Mulheres. Estes documentos contêm diretrizes e ações no sentido de ampliar os serviços especializados que devem ser prestados às mulheres em situação de violência. Dessa forma tratam do aumento das delegacias ou postos de atendimento às mulheres, dos centros de referência, das casas-abrigo, das Defensorias Públicas das Mulheres, dos Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher, da Central de Atendimento à Mulher e da Ouvidoria da Secretaria Especial de Políticas para a Mulher.

3.2.3 Previsão de mecanismos de monitoramento e avaliação das ações

O I PNPM foi o documento que sistematizou o monitoramento das políticas para as mulheres no Brasil. Para tanto criou o Comitê de Articulação e Monitoramento composto pelos órgãos setoriais do governo envolvidos com as políticas para as mulheres como os ministérios, a Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres e o Conselho Nacional dos Direitos das Mulheres e, ainda, assessorado por um Comitê Técnico que, por sua vez, é composto pela Casa Civil, pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada e pelo Ministério do Planejamento. Os órgãos setoriais são responsáveis sobre o fornecimento de informações sobre a implementação das políticas públicas para as mulheres. Já o Comitê Técnico sistematiza as informações recebidas e subsidia a elaboração dos relatórios de gestão que devem ser anuais. Este relatório é então encaminhado para o CNDM e para a Câmara de Políticas Sociais do governo federal para análise das dificuldades de implementação das políticas.

A dimensão do monitoramento se alarga a partir do Pacto pelo Enfrentamento da Violência contra a Mulher que insere nesta dinâmica as câmaras técnicas federal, estaduais e municipais. A Câmara Técnica Federal é composta pela Casa Civil, Ministérios envolvidos no

pacto e Secretaria de Direitos Humanos. A Câmara Técnica Estadual deve ser composta por representantes das três esferas do governo (União, Estados e Municípios), das secretarias estaduais envolvidas no pacto, dos conselhos de direitos das mulheres, da sociedade civil, das universidades, do Poder Judiciário, do Ministério Público e da Defensoria Pública. Já a Câmara Técnica Municipal deve ser composta por representantes das secretarias municipais envolvidas no pacto, dos conselhos de direitos das mulheres e da sociedade civil. As informações geradas pela Câmara Técnica Municipal alimentam as que devem ser produzidas pela Câmara Técnica Estadual que, por fim, são enviadas à Câmara Técnica Federal.

Além dos organismos previstos nos textos das políticas públicas, destaca-se a criação de dois observatórios destinados a produzir informações acessíveis, não só no âmbito do governo, como também na sociedade como um todo. Tratam-se do Observatório para implementação da Lei Maria da Penha e o Observatório Brasil de Igualdade de Gênero. Todos os dois observatórios são responsáveis pela coleta e análise de dados sobre a implementação de políticas para a mulher no país e também por torná-los públicos.

Há ainda dentro da Política de Enfrentamento da Violência contra a Mulher a rede de atendimento composta por vários órgãos, mas principalmente pela Central de Atendimento à Mulher – Ligue 180 e também pela sua Ouvidoria. Responsáveis pelo atendimento direto à mulher que recorre à Central, a linha 180 e a Ouvidoria agem de forma integrada a fim de informar os direitos e serviços disponíveis. No entanto, a Ouvidoria, além de receber sugestões e reclamações sobre toda a rede de atendimento, produz informações estratégicas e gerenciais, relatórios, estudos e diagnósticos através das informações recebidas, podendo, para tanto requisitar informações dos órgãos responsáveis.

3.3- Argentina

A questão constitucional argentina toma novos rumos com a Reforma de 1994. Conhecida como a maior reforma já realizada no texto constitucional desde sua promulgação em 1853¹⁶⁵, foi precedida de um documento político conhecido como “Pacto de Olivos”¹⁶⁶ em que peronistas e radicais se uniram para propor as modificações que entendiam necessárias. O resultado foi a edição da lei 24309/93 com a declaração de necessidade de reforma e da

¹⁶⁵ Segundo Félix V. Lonigro (2014, p.187) a Constituição argentina foi reformada nos anos 1860,1866,1898,1949,1957,1972 e 1994 através do poder constituinte derivado. Não estão mais em vigor as reformas de 1949 e 1972.

¹⁶⁶ Documento, fruto do acordo entre os oficialistas (membros do governo Menem) e os opositoristas, que gerou o projeto de reforma constitucional de 1994. A reunião, cujo resultado foi este documento, realizou-se na quinta presidencial de Olivos e por isso a proposta de reforma ficou conhecida por Pacto de Olivos.

eleição para a constituinte em 1994 que aprovou sem muitas polêmicas o texto proposto. A reforma trouxe para o debate o problema da hierarquia dos Tratados Internacionais de Direitos Humanos no ordenamento jurídico interno.

Em princípio, o artigo 75 inciso 22 estabeleceu que os tratados estão em nível superior às leis, mas que notadamente alguns tratados de direitos humanos, no total de 10¹⁶⁷(dez), contam com primazia constitucional complementando os direitos e garantias reconhecidos pela Constituição Nacional. Acresceu a isto o fato de que tratados posteriores devem obedecer ao quórum de 2/3 (dois terços) da totalidade dos membros de cada casa do Congresso Nacional para obter o status de norma constitucional. Este quadro respondeu ao movimento de inclusão dos direitos internacionais de direitos humanos no âmbito interno sob o modelo monista¹⁶⁸ de integração das normas internacionais. Mas este comportamento já vinha sendo adotado pela Corte Suprema Nacional desde 1992 que passou a interpretar a relação entre tratados de direitos humanos e direito constitucional interno com a mesma hierarquia.

O texto constitucional também pontua que mesmo revestido de poder constitucional as normas dos tratados internacionais de direitos humanos não derogam a primeira parte da Constituição, portanto apenas a complementam. De forma que estes tratados têm valor constitucional e devem coexistir com os direitos e liberdades clássicos constantes da primeira parte da Constituição. Assim, textualmente, apenas esta parte constitucional tem primazia sobre os tratados sendo que nas demais, estes podem complementá-la. A hierarquia constitucional também é reforçada por parte do inciso 22 do artigo 75 que estabelece que o quórum qualificado para a denúncia dos tratados de direitos humanos é o mesmo para alcançar a hierarquia constitucional, qual seja, o de 2/3 (terços) dos membros de cada casa do Congresso Nacional.

Além disto, Dobovsek (2012) chama a atenção para o crescimento da aceitação do direito internacional dos direitos humanos como parte do direito interno na Argentina, como o pronunciamento da Corte Suprema de Justiça da Nação em 2005 no caso “Simon Julio H y

¹⁶⁷ Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem; Declaração Universal dos Direitos Humanos; Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais; Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos e seu Protocolo Facultativo; Convenção sobre a Prevenção e a Sanção do Delito de Genocídio; Convenção Internacional sobre a Eliminação de todas as formas de Discriminação Racial; Convenção Internacional sobre Eliminação de todas as formas de Discriminação contra a Mulher; Convenção contra a Tortura e outras formas ou Penas Cruéis, Inhumanos ou Degradantes; Convenção sobre os Direitos da Criança.

¹⁶⁸ Dobovsek (2012) ressalta que a posição monista se traduz na regra segundo a qual as normas internacionais integram o ordenamento jurídico nacional, mas se o regime jurídico é único necessário se faz determinar o grau de preferência entre as normas para o caso de existirem conflitos entre elas.

otros”¹⁶⁹. E Hitters (2014) reitera este pensamento ao constatar que a Corte Interamericana de Direitos Humanos têm influenciado as decisões internas a ponto de serem utilizadas como base de argumento para que a CSJN decretasse a nulidade das leis nacionais de “Obediencia debida” e “Punto final” ou para que determinasse a imprescritibilidade dos crimes de lesa humanidade.

Outra questão relevante para a presente análise é a organização federativa do Estado Argentino, imprescindível para o entendimento da distribuição de políticas públicas. O sistema federativo argentino admite três unidades federativas: o Estado Nacional, as Províncias e a Cidade Autônoma de Buenos Aires que atua como capital da nação Argentina. O Estado Nacional e as províncias têm autonomia administrativa e contam com competências legislativas e financeiras. A Cidade Autônoma de Buenos Aires, por sua vez, apresenta autonomia administrativa, com competência legislativa e jurisdicional, financiada pelo Estado Nacional¹⁷⁰. Os municípios existem, mas estão sob a organização das províncias, embora estas, por força constitucional¹⁷¹, devam conferir autonomia a eles.

O artigo 5º. da Constituição da Argentina garante às províncias a sua própria constituição a fim de assegurar a cada uma delas a administração da justiça. Mas reservou ao Congresso Nacional a competência para legislar sobre matéria civil, penal, comercial, trabalhista, de seguridade social ou sobre minérios (art.75 inc.12). Sobre os direitos humanos, notadamente no que se refere a crianças, mulheres, idosos e deficientes, o texto constitucional é claro em dizer que também fazem parte das atribuições do Congresso Nacional, não só a legislação, mas também a promoção de ações afirmativas em prol da igualdade (art. 75 inc. 23). As outras questões, como a de natureza processual, ficam a cargo das províncias. No entanto, há o reconhecimento jurisprudencial da CSJN no sentido de que algumas situações necessitam de um equilíbrio legislativo entre as províncias a fim de garantir a igualdade dos jurisdicionados e, que nestes casos, embora haja autonomia da provincial em matéria processual, o Estado Federal tem competência legislativa a fim de garantir a igualdade perante a lei¹⁷².

¹⁶⁹ Caso julgado pela CSJN em que se declarou a inconstitucionalidade das leis que anistiavam os crimes cometidos na Ditadura Militar por considerarem a imprescritibilidade dos crimes de lesa humanidade. Tratou-se do sequestro de um casal e sua filha, além da tortura dos pais, os militares lhes retiraram a criança, entregaram em adoção a outro casal e mudaram seu nome.

¹⁷⁰ Artigo 129 da Constituição Argentina

¹⁷¹ Artigo 123 da Constituição Argentina

¹⁷² “(...)parecen indicar que el Estado Federal ejerce cierto grado de legislación y orientación en materia procesal, con el fin de lograr un mínimo equilibrio legislativo que garantice un estándar de igualdad ante la ley... Cualquiera sea el sistema procesal de una provincia y sin desmedro de reconocer su amplia autonomía legislativa en la materia, lo cierto es que si bien no puede llevarse la simetría legislativa hasta el extremo de exigir una completa igualdad para todos los procesados del país, la desigualdad tampoco puede extremar

As divisões das competências legislativas das unidades federativas de um Estado Nacional, como a Argentina, representam apenas uma forma de organização interna que não influem no cumprimento dos tratados internacionais de qualquer natureza. A regra de que as autoridades das províncias, como parte do Estado Nacional, estão obrigados a concordar com os termos acordados em tratados internacionais é reforçada pelo art. 31 da Constituição que os classificam como lei suprema da Nação. Portanto, toda e qualquer disposição que possa impedir ou dificultar o cumprimento de regras estabelecidas em tratados em que a Argentina seja parte devem ser desconsideradas, incluídos aí os argumentos sobre a forma federativa de governo.

3.3.1 – Incorporação nacional do Direito a uma vida sem violência: Princípio da Igualdade e Não Discriminação

a) Legislação Interna

A reforma constitucional de 1994 foi fundamental para a inserção da questão da violência contra a mulher no ordenamento jurídico argentino. A “Convenção sobre a eliminação de todas as formas de Discriminação contra a Mulher” (CEDAW) foi textualmente citada no artigo 75 inciso 22, juntamente com outros Tratados de Direitos Humanos, como complementários dos direitos e garantias constitucionais. Como nesta época, a Declaração sobre a Eliminação da Violência contra as Mulheres, proclamada pela Assembleia Geral das Nações Unidas na sua resolução 48/104, de 20 de Dezembro de 1993, reiterava a violência como elemento da discriminação combatida pela CEDAW, é de se reconhecer que o combate à violência contra as mulheres tem natureza constitucional.

A partir daí três são os grupos de modificações legislativas em prol da proteção da mulher que se identifica na Argentina. O primeiro deles diz respeito a uma série de leis editadas com o intuito de reformar o Código Penal no que se refere aos denominados crimes sexuais. O segundo tratou-se da edição de leis especiais para a proteção contra a violência no âmbito familiar e da violência de gênero. E a terceira, a mais recente, refere-se à inclusão da figura do feminicídio no Código Penal.

las situaciones hasta hacer que el principio federal cancele por completo el derecho a la igualdad ante la ley, pues un principio constitucional no puede borrar o eliminar otro de igual jerarquía”.(CSJN, “Recurso de hecho deducido por el Centro de Estudios Legales y Sociales en la causa Verbitsky, Horacio s/ habeas corpus”, 3/5/2005, del voto de la mayoría.)

O Código Penal argentino promulgado em 1921 não tinha qualquer preocupação com questões de gênero nem tampouco reconhecia a esfera privada como foco de delitos. Ao contrário, trabalhava com tipos penais neutros, embora os sexuais contassem, por características patriarcais, com peculiaridades femininas ou masculinas. E também entendia que a intervenção estatal na salvaguarda da segurança pública se justificava apenas para proteção da esfera pública ou social. Assim, crimes como o adultério, o estupro, a violação ou o sequestro figuravam no Código Penal com esta motivação. No entanto, na forma com a qual estavam descritos, destoavam do princípio constitucional da igualdade e necessitavam ser modificados.

A lei 24453/1995 inicia as modificações neste sentido para retirar do texto do Código Penal o crime de adultério que tipificava de forma desigual o comportamento feminino e o masculino neste sentido. O artigo 118 do Código Penal, originalmente, previa a condenação na pena de prisão de um mês a um ano para a mulher que cometesse adultério e seu comparsa e para o marido apenas se este mantivesse uma outra companheira paralela à vida de casado. Em outras palavras, a condenação se dava para a esposa de forma diferente ao marido. Para a mulher bastava, para a configuração do delito, ser infiel mantendo relações sexuais com pessoa diversa do seu marido, mesmo que uma única vez. Para o homem, o crime só estaria configurado se mantivesse uma vida, como se casado fosse, com mulher diversa de sua esposa.

Somente em 1999 com a edição da lei 25087 promoveu uma reforma nos crimes sexuais tipificados no Código Penal. O título que se referia a estas espécies criminais foi modificado de “Delitos contra a honestidade” para “Delitos contra a integridade sexual”, demonstrando a necessidade de deixar de proteger a honra ou a moral sexual para a defesa da liberdade sexual. O crime de estupro na lei penal argentina refere-se ao ato de manter relações sexuais sem consentimento com vítimas menores, adolescentes. Em sua redação original, o artigo 120 descrevia a vítima como mulher honesta entre de 12 e 15 anos de idade. Com a reforma, o texto da lei aboliu a característica de honestidade e também a condição de mulher para a tipificação do crime, passando este a ser imputado àquele que mantiver relações sexuais com pessoa entre 13 e 16 anos aproveitando-se de sua imaturidade sexual. O crime de violação, caracterizado pela agressão sexual empregando força física ou psicológica, também foi modificado para nele incluir o âmbito privado do lar ou das relações de confiança. Ao artigo 119 acresceu a possibilidade de incidir nas mesmas penas aquele que usar da sua condição de ascendente, descendente, relações de afinidade em linha reta, irmão, tutor,

curador, ministro de culto, encarregado pela educação ou pela guarda para manter relações sexuais forçadas com a vítima.

Há ainda uma outra modificação introduzida pela lei 25087/99, embora derogada definitivamente da legislação em 2011 com o advento da lei 26738. Trata-se da questão da excludente de penalidade prevista originalmente no art. 132 do Código Penal. Segundo esta norma, estava isento de pena aquele que contraísse matrimônio com a vítima de crime sexual, restituindo a ela sua honra. Com a modificação da proteção da honra para a liberdade sexual, a lei impôs a figura do compromisso¹⁷³ como uma composição do agressor com a vítima que substituiria a pena e extinguiria a ação penal. No caso de haver uma relação afetiva preexistente nos crimes de estupro ou violação, se fosse da vontade da vítima, poderia ela, se maior de 16 anos, acordar com o agressor um compromisso de relação afetiva, excluindo, portanto, a penalidade pelo crime cometido. De acordo com a própria letra da lei, a justificativa desta figura excludente de penalidade, existia para resguardar o interesse da vítima. No entanto, a lei 26738/2011, entendendo ser frágil este argumento, extinguiu esta possibilidade de acordo entre vítima e agressor.

Outra modificação que se preocupou com a violência perpetrada em condição especial da mulher, bem como, com a violência doméstica, foi a introduzida pela lei 25742/2003 nos crimes contra a liberdade individual. O artigo 142, a partir da edição da lei, prevê como delito o comportamento daquele que privar outro de sua liberdade pessoal com a agravante de ser praticado contra ascendente, irmão, cônjuge ou convivente ou contra outro indivíduo a quem deva respeito particular. E, também, como o crime de sequestro tipificado no artigo 170, foi acrescido outra agravante que se refere à condição de grávida ou de anciã da mulher como vítima.

O assédio sexual, no entanto, ficou fora da reforma dos crimes sexuais de 1999. Conforme Buompadre (2013) o assédio sexual configura violência sexual contra a mulher e também um problema de gênero, mas ainda assim não foi motivo de atenção do legislador. Embora a problemática não surja como crime, está tipificada como punição administrativa no âmbito da administração pública nacional. De acordo com o Decreto 2385/93, que incluiu a figura no Regime Jurídico Básico da Função Pública, o funcionário que se aproveitar de uma situação de hierarquia para obter vantagem sexual fica sujeito a procedimento administrativo punível com a exoneração da função pública que ocupa. Algumas províncias¹⁷⁴ adotaram o

¹⁷³ Tradução livre do termo *avenimiento* utilizado pela lei argentina.

¹⁷⁴ *Buenos Aires, Chaco, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Santa Fe, Tucumán, Jujuy y Chubut (leyes 13.168/2004 de la Provincia de Buenos Aires; 1225/2004 de la Ciudad de Buenos Aires; 7232/2002 de la*

mesmo procedimento para os respectivos serviços públicos. Não é que não haja no ordenamento jurídico previsões legislativas que abarquem o problema até mesmo no âmbito penal¹⁷⁵, o que se pretende aqui é demonstrar que não houve uma preocupação específica com o tema nos termos dos Tratados Internacionais ratificados.

A última modificação do Código Penal sobre questões sexuais se deu com a lei 26364 de 2008 que tipificou o crime de tráfico de pessoas. Apesar do delito estar tipificado contra pessoa, sabe-se que a intenção legislativa era atender ao Protocolo de Palermo que dá especial atenção à questão do tráfico de mulheres e menores. O tipo penal é identificado por ações com a finalidade de exploração sexual (transporte, recrutamento, acolhimento e recepção) e suas penas podem variar de 3 a 15 anos.

Inaugurando a segunda ordem de inserções legislativas para a proteção contra as mulheres surge no cenário nacional a lei 24417 de 1994 que pretendeu inserir no ordenamento jurídico a problemática da violência doméstica. Não se trata de uma lei com discussões sobre violência de gênero e sim de violência familiar incluindo todos os seus membros sem distinção. Mesmo não abordando de forma clara a questão da violência contra as mulheres, esta lei tem relevância, visto que é a primeira norma específica sobre combate à violência que leva em consideração o espaço privado das relações afetivas.

Duas questões conceituais centrais foram abordadas pela lei a fim de restringir sua aplicação. A primeira delas foi o tipo de violência e a segunda, o grupo familiar. Desse modo, o artigo 1º. da lei enuncia que toda pessoa que sofrer lesões ou maus-tratos físico ou psíquico de algum integrante do grupo familiar pode denunciá-los à autoridade competente. E, mais a frente, completa que para efeitos da lei considera-se grupo familiar aquele que se origina do matrimônio ou das uniões de fato. A violência, portanto, engloba apenas o que se entender por lesões físicas e psíquicas, desde que cometida por pessoa pertencente a um grupo familiar restrito ao casamento ou às uniões estáveis. Mas há a inovação na obrigatoriedade de comunicação à autoridade competente pelos profissionais da assistência social, educativos (públicos ou privados), da saúde e todo funcionário público em razão de suas atividades laborais.

A comunicação do fato deve se dar ao juiz competente para julgar as causas de família, de forma que não há qualquer intenção da legislação com a tipificação penal do fato.

Provincia de Tucumán; 12.434/2005 de la Provincia de Santa Fe; 4148/2005 de la Provincia de Misiones; 9671/2006 de la Provincia de Entre Ríos; decreto nacional 214/2006)

¹⁷⁵ *Normas del Código Penal (arts. 20 bis, inc. 1o; 248; 89 a 91; 149 bis, 2o párr., figura agravada por el art. 149 ter), ou do Código Civil (art. 1071), ou na ley nacional antidiscriminatoria 23.592.*

A lei entende que as questões de violência intrafamiliar devem ser sanadas por autoridades competentes não penais. A única menção da lei sobre procedimentos penais é autorizar os juízes penais que estiverem julgando qualquer tipo de agressão penal entre pessoas de um mesmo grupo familiar a aplicarem a medida cautelar de afastamento do lar a figura do agressor.

O procedimento que se segue à denúncia de violência familiar é a concessão das medidas cautelares citadas no artigo 4º.¹⁷⁶, além do diagnóstico de inteiração familiar que deverá ser requerido pelo juiz a profissionais multidisciplinares a fim de determinar os danos físicos e psíquicos sofridos pela vítima, a situação de perigo e o meio social e ambiental da família. Ocorre ainda uma audiência de mediação com a presença do representante do Ministério Público para a inserção dos membros do grupo familiar em programas educativos ou terapêuticos. Contudo, o fato do artigo 9º. da lei exortar que as províncias devam publicar legislações locais aderindo à proposta da lei nacional torna a efetividade das disposições normativas lenta e de difícil aplicação.

Dadas as críticas quanto à imprecisão da proteção à violência contra a mulher e com as discussões sobre violência de gênero mais amadurecidas¹⁷⁷, ocorre a edição da lei 26485/2009, conhecida como lei de proteção integral, marco para as políticas públicas de combate à violência contra a mulher na Argentina. Pela nova legislação, a proteção à mulher não mais se limita ao grupo familiar e, sim, a todos os âmbitos em que as mulheres desenvolvem suas relações interpessoais.

Para tanto há uma definição ampla da violência que engloba formas diretas e indiretas de violações que atentem contra a vida, a liberdade, a dignidade, a integridade física, psicológica, sexual, econômica ou patrimonial da mulher. Estas características de condutas são classificadas em tipos de violência bem definidos em físicos, psicológicos, sexuais, econômicos, patrimoniais e simbólicos que afetem as relações domésticas, institucionais, laborais, as de liberdade reprodutiva, obstétrica¹⁷⁸ e ainda midiática. Para efeitos de relações domésticas, também há uma ampliação do conceito em comparação com a lei de violência familiar, visto que não mais as relações afetivas acobertadas estão restritas a um grupo

¹⁷⁶ “ARTICULO 4º — El juez podrá adoptar, al tomar conocimiento de los hechos motivo de la denuncia, las siguientes medidas cautelares:

a). Ordenar la exclusión del autor, de la vivienda donde habita el grupo familiar;
 b) Prohibir el acceso del autor, al domicilio del damnificado como a los lugares de trabajo o estudio;
 c). Ordenar el reintegro al domicilio a petición de quien ha debido salir del mismo por razones de seguridad personal, excluyendo al autor;
 d) Decretar provisoriamente alimentos, tenencia y derecho de comunicación con los hijos.”

¹⁷⁷ Ver capítulo 4

¹⁷⁸ Lei 25929/2004 sobre parto humanizado

familiar oriundos do matrimônio ou das uniões de fato. A proteção se amplia para aceitar todo parentesco consanguíneo ou afim provenientes do matrimônio, das uniões de fato e de direito ou, mesmo, as condições de namoro vigentes ou finalizadas, não sendo necessário a convivência estável.

A lei demonstra ser inovadora também porque seu texto expõe as linhas gerais das políticas públicas que devem ser geradas no país para proteção da mulher. De início a legislação demarca que os três poderes do Estado devem desenvolver as políticas públicas de promoção da igualdade e da não discriminação das mulheres, levando em consideração a transversalidade e intersetorialidade do tema, bem como a previsão orçamentária. Destaca ainda que o órgão coordenador destas políticas é o Conselho Nacional da Mulher que deve, não só, formular planos de ações com alcances nacionais como impulsionar um trabalho em rede entre os diversos setores do governo e sociedade civil. Mas, desde já, determina, nominalmente¹⁷⁹, a cada área do governo o desenvolvimento de programas com tendência a erradicar a prática dos atos de violência e discriminação contra as mulheres e, ainda, a articular, neste sentido, o trabalho do governo central com os locais. Ademais, previu a criação do Observatório da Violência contra a Mulher para fins de produção de dados, estatísticas e para viabilizar o monitoramento do problema.

Mesmo reconhecendo que a matéria processual é de competência de cada província, a lei 26485 criou um regime de procedimentos próprio mínimo dando às jurisdições locais a possibilidade de aderir a ele. Dentre estas normas estão previstos as figuras dos juiz interveniente para aceitar a denúncia de violência e do juiz competente para julgar a causa; as medidas preventivas e protetivas; audiência; as sanções pelo descumprimento das medidas; a possibilidade de recurso de apelação; a possibilidade de pedido de indenização. No que se refere à CSJN, há ainda a determinação para a criação de dados e estatísticas sobre os processos referentes à violência contra a mulher, além da previsão da aceitação de entidades da sociedade civil como “Amicus Curae” nos processos que envolvam os direitos das mulheres.

Nas disposições finais, declara que pode ocorrer a aplicação suplementar da lei de violência familiar nos casos não acobertados pela lei de proteção integral, portanto, a situações de violência familiar que não envolvam mulheres. E, também, prevê que a realização de políticas públicas para o cumprimento da lei depende de previsão orçamentária

¹⁷⁹ Os órgãos envolvidos são Gabinete Chefe de Ministros; Ministério do Desenvolvimento Social; Ministério da Educação; Ministério da Saúde; Ministério da Justiça, Segurança e Direitos Humanos; Ministério do Trabalho, emprego e Previdência Social; Secretaria dos Meios de Comunicação; Ministério da Defesa.

anual a nível nacional. A lei contou ainda com um decreto regulamentatório no. 1011/2010 que interpretou em linhas gerais os seus principais pontos.

A terceira e última ordem de modificações legislativas no combate à violência contra a mulher refere-se à inclusão da figura do Femicídio no Código Penal. A lei 26791/2012 consagrou a problemática da violência de gênero como marco punitivo na Argentina seguindo as recomendações do Comitê de especialistas contra a violência criado pela Convenção Belém do Pará. A legislação incluiu o ítem 11 e 12 ao artigo 80 do Código Penal que prevê o crime de homicídio, além de alargar as possibilidades do ítem 1.

O quadro anterior à reforma revelava-se em desacordo com as novas diretrizes internacionais de violência contra a mulher. O ordenamento jurídico penal apenas contemplava o que se denominou de homicídio agravado pelo vínculo e pela relação com a vítima. Nestes casos, punia-se o homicídio perpetrado contra ascendente, descendente e cônjuge e, ainda, aceitava-se as circunstâncias atenuantes da violenta emoção. A reformulação penal não só ampliou os casos típicos para as relações afetivas pasadas e para outras da mesma ordem, como criou o homicídio por violência de gênero e por sofrimento e restringiu o uso das circunstâncias atenuantes. Assim, o femicídio surge como um tipo penal agravado pela condição do sujeito passivo em um contexto de violência doméstica, familiar e de gênero, acrescido do fato de que se o agressor já houver cometido algum ato de violência contra a mulher vítima não haverá como atenuar a pena imposta.

b) Planos nacionais

O primeiro plano de alcance nacional com preocupação intersetorial entre os diversos órgãos e níveis de governo que tratou da questão da violência contra a mulher foi editado no ano de 2005. O denominado Plano Nacional de Combate à Discriminação surgiu do acordo entre o governo da Argentina e o escritório do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos para o lançamento de um programa nacional contra a discriminação, xenofobia e racismo. O texto dividido em diagnósticos e propostas contém um eixo temático dedicado a problemas de gênero com um subitem violência de gênero que engloba: violência doméstica, violência sexual, tráfico de mulheres e violência contra mulheres em situação de prostituição.

A primeira parte do plano destinada ao levantamento da situação nacional relacionada ao problema destacado traça as principais deficiências detectadas através de pesquisa realizada por um grupo de especialistas. No que se refere à violência doméstica e

sexual há um destaque para a questão da revitimização institucional das vítimas de violência. Foram evidenciados problemas de diligências policiais e judiciais na condução das denúncias de violência, de carência de pessoal especializado para atendimento das mulheres vítimas e também falta de programas de atenção integral direcionado a elas. A negligência do Estado foi constatada através do escasso orçamento destinado a prevenir e sancionar os delitos relacionados com a violência doméstica e assistência das vítimas bem como a falta de campanhas generalizadas destinadas a modificar os padrões culturais que legitimam este tipo de violência.

Já a segunda parte do plano, sistematizada com as propostas de intervenção e ação na solução do problema, há direcionamentos para reformas legislativas, mormente para punição do tráfico de mulheres e direcionadas aos âmbitos provinciais, para mecanismos de acesso à justiça e para a especialização da administração pública neste sentido. Para isto propõe ações imediatas que viabilizem a institucionalização do Conselho Nacional da Mulher através de dotações orçamentárias específicas, assim como, impulsionar áreas específicas sobre mulher nas províncias a fim de desenvolver programas integrais de atendimento com profissionais capacitados e com mecanismos de monitoramento.

Mas somente em 2013 surge especificamente o Plano Nacional de Ação para a Prevenção, Assistência e Erradicação da Violência contra as Mulheres com ações previstas entre 2014/2016. Fruto de trabalhos da Mesa de Organismos Nacionais pela Igualdade de Gênero, criada em 2009 por iniciativa conjunta do Conselho Nacional da Mulher e do Escritório da Mulher da Corte Suprema de Justiça, está centrado nos eixos temáticos desenvolvidos pelas reuniões dos seus membros. São eles: capacitação, sensibilização e difusão; assistência direta; investigações e estatísticas; fortalecimento de organismos da sociedade civil. Desse modo, o texto do plano congrega quatro núcleos que apresentam objetivos, ações, metas e avanços. O núcleo 1 contém diretrizes para o fortalecimento das instituições encarregadas da promoção e proteção dos direitos das mulheres. O núcleo 2 trabalha as condições de base para a equidade de gênero, o núcleo 3 do sistema de proteção integral e o núcleo 4 do registro de dados.

Em 2016 novo plano surge no cenário nacional com metas a serem atingidas entre 2017 e 2019. O Plano Nacional de Ação para a Prevenção, Assistência e Erradicação da Violência contra as Mulheres foi sistematizado somente com dois eixos de ação: prevenção e atenção integral. No entanto, a inovação está no enfoque da transversalidade da política pública através da formação e fortalecimento institucional, monitoramento e avaliação das 69 medidas propostas divididas em 137 ações. Há especial atenção para a consolidação de uma

rede federal de atenção integral com participação de organismos da sociedade civil; à violência institucional a grupos vulneráveis como as encarceradas, as mulheres indígenas, LGBT, deficientes e portadoras de HIV; à violência obstétrica. Previu muitas ações para capacitação de profissionais no atendimento integral além de demonstrar preocupação com ações de capilaridade e monitoramento através da criação de observatórios da violência.

c) Previsão Orçamentária

A lei 24156/92 é a responsável pelas normas do sistema orçamentário argentino. Segundo suas regras o Poder Executivo deve elaborar um documento consolidado que apresente a previsão orçamentária de todo o programa de governo de forma integrada para o ano subsequente e apresentá-lo ao Poder Legislativo para aprovação. Só depois, a lei impõe que se realize a distribuição administrativa do orçamento a fim de integrá-lo com as categorias programáticas de governo e dinamizar a execução orçamentária.¹⁸⁰ No entanto, de acordo com análise realizada por ELA¹⁸¹ (2015), o orçamento argentino, porém, não apresenta tradição de gastos etiquetados. O que, por si só, dificulta a compreensão e o acesso aos valores destinados a cada programa governamental.

De qualquer forma, o governo argentino apresentou, em 2014, ao Comitê CEDAW todos os programas destinados à promoção da igualdade e não discriminação das mulheres no país. Dentre eles destacamos o que o governo argentino classifica como órgãos e programas destinados ao combate da violência contra as mulheres. No âmbito do Ministério do Trabalho, Emprego e Seguridad Social, o Escritório de Assessoramento sobre Violência Laboral; na Chefia de Gabinete dos Ministros da Nação, o Comitê Executivo para a Luta contra o Tráfico de pessoas e para Proteção e Assistência às Vítimas; no Ministério do Desenvolvimento Social da Nação, o Conselho Nacional da Mulher e a Linha 144; no Ministério da Justiça e Direitos Humanos da Nação, o Programa das Vítimas contra a Violência, o Escritório de Resgate e Acompanhamento das Pessoas Vítimas pelo Delito de Tráfico e a Comissão Nacional Coordenadora de Ações para a Elaboração de Sanções de Violência de Gênero; na Corte Suprema de Justiça da Nação, o Escritório de Violência Doméstica e o Escritório da Mulher; na Defensoria Geral da Nação, o Projeto de Assistência e

¹⁸⁰ Artigos 30 e 55 da Lei 24156/92

¹⁸¹ Documento “*El Valor de la Igualdad*” disponível em <http://www.ela.org.ar/>, segundo o qual “*Consiste en un análisis presupuestario que busca evidenciar las distancias existentes entre las normas que reconocen derechos y su efectiva implementación.*”

Patrocínio Gratuito a Vítimas de Violência de Gênero¹⁸². Portanto, são estes organismos e projetos que serão levados em consideração para o indicador de previsão orçamentária da presente pesquisa.

No documento “El Valor de La Igualdad” de autoria da ELA¹⁸³ há a tentativa de realizar o levantamento orçamentário destes programas governamentais sem muito sucesso. Na busca de informações mais precisas, este instituto não consegue dimensionar mais precisamente quais são os investimentos estatais destinados às suas políticas de combate à violência contra as mulheres. Isto porque concluíram que em alguns casos a informação não está disponível para consulta, em outros os dados estão agregados a outras atividades, não são conclusivos ou até mesmo contraditórios.

Somente o Plano Nacional de Ação para a Prevenção, Assistência e Erradicação da Violência contra as Mulheres lançado em 2016 para cobrir o espaço temporal de 2017 a 2019 traz em seu item 5 o orçamento por ano de execução. Esta previsão orçamentária diz respeito apenas às ações do Conselho Nacional da Mulher, sem citar os demais órgãos e Ministérios envolvidos na questão. Os importes ali destacados foram vinculados à contratação de profissionais para programas de atenção direta, prevenção, fortalecimento e monitoramento das ações em prol da igualdade e não discriminação das mulheres; ao apoio à criação de áreas mulher nos diversos níveis de governo; ao programa de fortalecimento para organizações da sociedade civil; equipamento e materiais ou insumos de comunicação, além da previsão de construção de 36 casas de proteção integral à mulher em todo o território nacional.

d) Capacidades Estatais envolvidas

A Argentina apresenta mais aspectos técnicos-administrativos do que políticos-relacionais nas capacidades envolvidas para políticas de combate à violência contra a mulher. De acordo com análise anterior, o primeiro órgão criado com este objetivo, o Conselho Nacional da Mulher, sucessor da Subsecretaria da Mulher, representa o núcleo irradiador do desenho das políticas de proteção à mulher no país. Suas funções, neste sentido, estão normatizadas pela lei 26485/2009 (art.8º.), que estabelece como prioridade a elaboração de um Plano de ação nacional em prol do combate da violência contra a mulher; a organização de um conselho consultivo, formado por membros da sociedade civil, para assessorar as atividades estratégicas do plano de ação; a implementação da linha telefônica gratuita a nível

¹⁸² Tradução livre dos órgãos elencados pelo Relatório Argentino apresentado à CEDAW (2014).

¹⁸³ Ver nota 70

nacional para informar e prestar assistência às vítimas; fomentar e articular um trabalho em rede para atendimento integral à mulher vítima de violência com os diferentes níveis de governo e órgãos da sociedade civil, além de campanhas e capacitação dos profissionais envolvidos no atendimento.

A Lei de Proteção Integral à Mulher também abrange os diversos Ministérios estatais na execução de políticas públicas. Mas há uma preocupação com o envolvimento transversal do tema nas políticas de Estado e, para tanto, além de estabelecer tarefas rígidas para cada área governamental, impõe o envolvimento das três esferas de poderes do Estado (executivo, legislativo e judiciário) em todos os níveis de governo. Desse modo, em 2009, com a criação da Mesa de Organismos Nacionais pela Igualdade de Gênero, os órgãos dos três poderes comprometidos com a temática, se reuniram para elaborar o primeiro plano de ação do país. Além da Presidência da República e dos respectivos Ministérios estatais, representando o poder legislativo figuraram a Comissão da Mulher do Senado Federal e a Comissão da Família, Mulher e Infância da Câmara de Deputados da Nação. Pelo Poder Judiciário estiveram envolvidos pelo Ministério Público da Defesa, a Comissão sobre as temáticas de Gênero, pelo Ministério Público Fiscal, a Direção Geral de Políticas de Gênero, e pelo Conselho da Magistratura, a Secretaria de Gênero e Tráfico de Pessoas¹⁸⁴.

A realização desta mesa só foi possível através da articulação entre o Conselho Nacional da Mulher e o Escritório da Mulher da Corte Suprema de Justiça da Nação¹⁸⁵, órgão também criado para atender a determinação legal em 2009, destinado à incorporação da perspectiva de gênero nos trabalhos do poder judiciário argentino. Além da preocupação da eliminação dos estereótipos e das barreiras sexistas que impedem o livre exercício do sistema de justiça, há também a preocupação em melhorar os aspectos da prestação jurisdicional para as mulheres vítimas de violência. Este órgão mantém um banco de dados através de relatórios e estatísticas, além de ser responsável pela capacitação permanente dos profissionais que compõem o sistema de justiça argentino.

O Ministério da Justiça e Direitos Humanos da Argentina, atendendo ao envolvimento estatal necessário ao combate à violência contra a mulher, criou em 2011 a Comissão Nacional Coordenadora de Ações para a Elaboração de Sanções de Violência de Gênero (CONSAVIG). O objetivo é articular com os diferentes níveis de governo e com as organizações da sociedade civil a implementação das tarefas vinculadas às sanções à violência

¹⁸⁴ Tradução livre dos órgãos apresentados na composição da Mesa de Organismos Nacionais pela Igualdade de Gênero no texto do Plano Nacional de Combate à Discriminação (2005)

¹⁸⁵ <http://www.csjn.gov.ar/om>

de gênero. Em seu sítio eletrônico¹⁸⁶ mantém resoluções que afetam diretamente a regulamentação da violência obstétrica.

3.3.2 Previsão de mecanismos de acesso à justiça

O grande marco legislativo para mecanismos de acesso à justiça para combate à violência contra a mulher também é a Lei de Proteção Integral. Precedida pela lei 24417, que trata da violência familiar, foi editada com o intuito de ser uma norma de aplicabilidade geral no que tange à violência contra a mulher. Isto porque, de acordo com as competências legislativas e jurisdicionais territoriais estabelecidas para cada unidade federativa, no direito argentino as questões processuais são definidas por cada província. Por esta razão a lei da violência familiar foi alvo de severas críticas. Em seu artigo 9º., esta lei convoca as províncias a editarem normas aderindo a seus termos, o que, por si só, limita seu alcance e impede interpretações mais amplas quanto à sua aplicabilidade geral.

Outras questões referentes à esta lei também foram alvo de críticas como impeditivas do acesso à justiça, como a previsão de medidas cautelares de forma insuficiente e necessidade de laudo de diagnóstico familiar para verificação da situação de perigo das vítimas. Embora tenha a previsão de denúncia verbal, o decreto que regulamenta a lei, n. 235/96, exige representação por defensor constituído para tanto e o julgamento deve ocorrer perante o juiz de família sem previsão de sanções para o agressor. Ainda há a audiência de mediação em que vítima e agressor devem comparecer no mesmo dia e local, o que pode causar constrangimentos à pessoa agredida e representar um recuo nas denúncias de violência.

Devido ao somatório destas questões, a lei 26485/2009 foi pensada e editada para promover o acesso à justiça às mulheres vítimas de violência (art. 2º. inciso f). Os mecanismos de gratuidade da prestação jurisdicional nos casos de violência, bem como, da defesa técnica das mulheres no processo foram garantidos pelo art. 16. Mas a preocupação se estendeu para a durabilidade do processo, evitando a revitimização através de trâmites excessivamente burocrático. Para tanto criou as figuras concomitantes do juiz interveniente e do juiz competente. Pelo artigo 21, é possível apresentar denúncia, escrita ou verbal, de agressão perante qualquer juiz ou membro do Ministério Público. Este juiz que primeiro conhecer da causa, chamado de interveniente, receberá a denúncia e ordenará medidas preventivas e urgentes. Para o julgamento da causa, no entanto, será designado o juiz que tiver

¹⁸⁶ <http://perlaprigoshin.com.ar/category/consavig/>

competência fixada, em razão do tipo de violência envolvida, por matéria na jurisdição correspondente (art.22). A possibilidade do conhecimento da denúncia de violência por qualquer juiz atende à urgência necessária para a devida assistência à vítima a fim de impor as medidas protetivas necessárias no menor espaço temporal possível.

O espectro das medidas cautelares protetivas aumentou consideravelmente. São dezessete possibilidades que podem ser cumulativas e expedidas a qualquer tempo (art. 26). Foi dado novo formato à audiência de apresentação, proibindo a utilização da mediação ou conciliação como formas de resolução do conflito. Ao contrário, as partes serão ouvidas separadamente a fim de evitar qualquer constrangimento à vítima (art. 28). E, ainda, com o intuito de proteger a vítima e fortalecer os mecanismos de prevenção à violência, a lei ainda impôs sanções ao agressor que descumprir as medidas protetivas impostas (art.32), além da possibilidade de pedido indenização da vítima ao agressor (art.35).

Atendendo à necessidade de envolvimento das três esferas de poder do Estado no combate à violência contra as mulheres, o poder judiciário argentino, através da Corte Suprema de Justiça, criou, em 2006, a Oficina de Violência Doméstica¹⁸⁷ com o intuito de promover métodos adequados para agilizar a justiça e melhorar a qualidade institucional interna. Trata-se de um núcleo capacitado com profissionais adequados que emitem um relatório de risco para cada caso de violência que atendem. Este relatório representa a ferramenta necessária, dada de forma prévia à mulher vítima, para dar sustentação às medidas cautelares de proteção. Além de prestar todas as devidas informações sobre combate à violência, também é responsável pelas estatísticas dos casos atendidos a fim de produzir dados sobre os casos de violência doméstica perante a justiça civil e penal.

3.3.3 Previsão de mecanismos de monitoramento e avaliação das ações

No que se refere ao monitoramento das políticas públicas, o Plano Nacional contra a Discriminação, propôs a criação do Foro Permanente de Seguimento e Supervisão do Plano, composto por 8 representantes de organismos de direitos humanos, sendo 4 referentes às áreas temáticas étnico-raciais e 4 das demais áreas. As principais funções seriam avaliar os níveis de aplicação do Plano nacional contra a discriminação e propor novas abordagens através de publicações de relatórios.

¹⁸⁷ <http://www.ovd.gov.ar/ovd/>

A Lei de Proteção Integral, por sua vez, previu a criação do Observatório da Violência contra às Mulheres, no âmbito do Conselho Nacional das Mulheres, com o intuito de monitorar a situação da violência contra as mulheres no território nacional. Além de estatísticas nacionais sobre violência contra a mulher que permitam dimensionar a problemática, a geração de dados é importante, na medida em que, possibilita o ajuste das ações governamentais conforme as observações realizadas. Daí porque há a previsão legal da articulação dos dados produzidos por este observatório com informações provenientes de organismos não governamentais a fim de possibilitar o aprofundamento das abordagens no combate à violência.

Somente o Plano Nacional de Ação para a Prevenção, Assistência e Erradicação da Violência contra as Mulheres lançado em 2016 contemplou mecanismos de monitoramento nos moldes propostos pela Lei de Proteção Integral. As medidas 67, 68 e 69 do Plano preveem, respectivamente, a criação de um sistema de monitoramento dos compromissos assumidos, a avaliação integral do plano através da criação de um comitê interinstitucional e o fortalecimento dos observatórios provinciais. Os anexos VI e VII do plano complementam as intenções de monitoramento através do Projeto de Registro e Monitoramento das Casas de Proteção Integral e do Programa de Criação e Consolidação de Observatórios Provinciais.

O Poder Judiciário da Cidade Autônoma de Buenos Aires através do Conselho da Magistratura mantém um Observatório de Gênero¹⁸⁸ como espaço de pesquisa, diagnóstico e estatística a fim de propiciar discussões acerca da igualdade de gêneros e do acesso à justiça.

3.4 Análise Comparativa

Atendendo à lógica do apropriado os Estados se preocupam em construir identidades que se encaixem nos parâmetros éticos alicerçados pela sociedade internacional. De modo que a organização das estruturas internas nos moldes consagrados pelas normas internacionais importa para a visibilidade do país no cenário externo. No que se refere ao combate da violência contra a mulher na América Latina, duas grandes referências são levadas em conta, a CEDAW e a Convenção Belém do Pará, de forma que os compromissos aí assumidos devem se converter em objetivos a serem perseguidos pelos Estados. Brasil e Argentina percorreram este caminho com grandes similaridades, embora apresentem características próprias e momentos de realização normativa e institucional distintos.

¹⁸⁸ <https://consejo.jusbaires.gob.ar/acceso/genero>

A questão inicial que se coloca está diretamente relacionada com a consolidação da agenda de gênero no âmbito internacional e com a capacidade institucional destes Estados coordenar políticas de gênero. Os Conselhos da Mulher, em termos de política interna, têm trajetórias, em um ou em outro país, marcadas por crises econômicas que assolaram os governos democráticos que se instalaram na região nos anos 80 do século XX ou pelas políticas neoliberais impostas por organismos multilaterais. De modo que somente no início do século XXI voltam a contar com certa estabilidade e autonomia.

Classificação realizada pelo Observatório de Igualdade de Gênero da CEPAL (2015) avaliou a Argentina com um nível baixo de institucionalização do órgão responsável por políticas públicas de gênero e o Brasil com um grau alto. Alto e Baixo, nesta categorização, atendeu ao lugar que ocupam estes órgãos na hierarquia do Estado sendo mais próximos ou mais afastados do centro de decisões governamentais. Outra questão digna de nota neste estudo é a relação desta hierarquia institucional com a promoção de políticas públicas de gênero nestes países. Para o Observatório da CEPAL, o Brasil que conta com um alto nível de institucionalização do órgão responsável por políticas de gênero apresenta uma política pública de combate à violência contra a mulher sistematizada e em execução, já a Argentina que conta com um patamar baixo apresenta uma política pública em construção. Em contrapartida, no que tange à legislação, as posições se invertem. Argentina, com lei de proteção integral à mulher, apresenta uma representação política feminina alta e, Brasil, com lei de violência doméstica, com representação política feminina baixa¹⁸⁹.

O que se discute nos indicadores estruturais desenvolvidos neste capítulo é a forma com a qual os países se organizaram e se articularam no tempo para atenderem aos mecanismos de combate à violência contra a mulher. E levando em consideração o lugar ocupado pela agenda da violência da mulher em um ou em outro país, o que se pretende é entender como a compreensão do fenômeno se expande no tempo envolvendo os recursos institucionais e humanos disponíveis. O foco desta análise, como não poderia deixar de ser, envolve legislação e planejamento de políticas públicas com alocação de recursos financeiros e as devidas capacidades estatais em jogo.

Assim, em uma ordem crescente de acontecimentos, o que se pode destacar como ponto imediato posterior à organização estatal das questões da mulher são as conquistas

¹⁸⁹ A Argentina conta com a *Ley de Cupo Mínimo Femenino* que determina que a cada 3 candidatos a cargos eletivos 1 deve ser mulher. Igualmente o Brasil mantém uma lei de cotas para as mulheres com a mesma proporção. A diferença está na construção das listas, enquanto a Argentina apresenta listas de participação de mulheres fechadas e bloqueadas, no Brasil o sistema é de lista aberta, o que confere um caráter individualizado de competição eleitoral, pouco importando com o número de mulheres que será efetivamente eleitas.

constitucionais sobre o tema estabelecidas na ordenação democrática dos dois países que, pouco a pouco, vão impulsionando as alterações de legislações discriminatórias presentes no ordenamento jurídico interno. A inserção do princípio da igualdade como objetivo de Estado na Constituição brasileira de 1988 impulsionou a necessidade de proteção à mulher nas relações domésticas, item que também constou do texto constitucional quando se referiu à família. Do mesmo modo, a reforma de 1994 da Constituição argentina, que incluiu a CEDAW como parte integrante dos direitos mínimos garantidos, se compromete a eliminar as formas de discriminação contra a mulher.

A partir daí os dois países experimentam alterações legislativas penais consideráveis, seja para modificar conceitos legais discriminatórios, seja para reconhecer novos tipos de delitos de gênero. Os crimes sexuais são os primeiros a sofrer mudança. Contaminados por uma proteção à moral social, classificavam a mulher segundo sua honradez, previam mecanismos de proteção ao casamento ou até mesmo à honra do marido, assim como criminalizavam a mulher que mantinha um comportamento distinto do desejado socialmente, por exemplo com o adultério. Em momentos distintos, Argentina com reforma em 1999, e Brasil com reformas em 2005 e 2009, alteram a legislação penal, passam a proteger a dignidade sexual e a enfrentar o tráfico de pessoas sob a perspectiva da exploração sexual de mulheres e meninas. Mas ainda seriam necessários mais avanços legislativos a fim de enfrentar o problema da violência contra às mulheres em suas distintas manifestações.

As primeiras manifestações neste sentido ocorrem timidamente em ambos países. Brasil ensaia uma breve mudança de olhares sobre a violência doméstica em 2002 ao permitir que se aplique medida cautelar de afastamento do agressor e em 2004 com a previsão do tipo penal “violência doméstica” como lesão corporal de natureza leve ocorrida no ambiente familiar. Argentina, alguns anos antes, em 1994 com a Lei de Violência Familiar que tratava o tema de forma limitada aos maus tratos físicos ou psíquicos entre integrantes de grupo familiar oriundo de matrimônio ou união de fato. Com a ratificação da Convenção Belém do Pará, os grupos de pressão da sociedade civil organizada se tornam mais atuantes e o espectro sobre as diversas formas de violência tomam corpo nos debates internos.

O marco legislativo da mudança de paradigmas na violência contra a mulher ocorre em 2006 com a edição da Lei Maria da Penha no Brasil e em 2009 com a promulgação da Lei de Proteção Integral na Argentina. São as chamadas leis de segunda geração por contemplarem as várias formas de violência em contextos diversos além de preverem mecanismos de acesso à justiça e planejamento de políticas públicas no combate ao problema social em questão. E finalizando a onda de alterações legislativas há a inserção do tipo penal

“Femicídio” na legislação como agravante do crime de homicídio na Argentina em 2012 e no Brasil em 2015. Trata-se do reconhecimento de que as ações criminais contra a mulher devem ser tratadas de forma especial pela lei a fim de dar a visibilidade necessária ao fenômeno social.

A questão se torna um pouco mais complexa quando a discussão avança para o planejamento e implementação de políticas públicas de combate à violência contra a mulher. O Brasil se apresenta melhor institucionalizado neste sentido que a Argentina. Um dos pontos mais visíveis neste sentido é o envolvimento Estado-sociedade civil. Tanto as conferências internas sobre direitos humanos quanto às relativas aos direitos das mulheres foram realizadas no país por quase duas décadas organizadas por assembleias locais que somadas informam as diretrizes e os planos de ação das políticas públicas desenhadas com estes fins. Em outras palavras, o desenho de uma política pública ou a revisão da mesma é fruto do diálogo entre Estado e sociedade civil. Além disto, a composição do órgão consultivo da Secretaria das Políticas para Mulheres, o Conselho Nacional da Mulher, é repartida entre órgãos do governo e representantes da sociedade civil¹⁹⁰.

Outro ponto relevante é a previsão orçamentária para políticas de combate à violência contra a mulher. O grau de institucionalização da Secretaria de Políticas para a Mulher, criada em 2003 e elevada à categoria de Ministério em 2012, influenciou diretamente na autonomia financeira do órgão. Embora a previsão de receitas para desenvolvimento de políticas de combate à violência contra a mulher ocorra desde o PPA de 2000-2003, o crescente amadurecimento dos Planos Nacionais de Políticas para a Mulher coloca a questão cada vez mais em evidência e, portanto, a transversalização, a intersectorialidade e a capilaridade do tema aumentam, sobremaneira, a previsão orçamentária. O lançamento do Pacto Nacional pelo Enfrentamento da Violência contra a Mulher, além de criar possibilidades reais de repartição de competências entre as unidades federativas sobre o problema, é responsável por repasses de verbas públicas que viabilizem a efetivação das políticas previstas em nível local e regional.

Há ainda que se considerar que os mecanismos criados com o fim de monitorar o cumprimento da legislação e das políticas públicas novamente intenciona reforçar as relações Estado-sociedade civil e proporcionar a participação política. Dessa forma, além da criação de um canal de informações das vítimas com o Estado através de uma linha telefônica que mantém uma ouvidoria, também ocorre a instalação de observatórios que congregam

¹⁹⁰ Composição prevista pelo artigo 3º. do Decreto 6412/2008 modificado pelo Decreto 8202/2012

profissionais especializados no tema com burocracia capacitada para o atendimento das mulheres e possibilitam a geração de dados sobre o cumprimento dos compromissos políticos.

Por outro lado, as análises das políticas públicas disponíveis na Argentina sobre esta temática confirmam a conclusão do Observatório de Gênero da CEPAL de que a baixa institucionalização do órgão responsável por políticas para a mulher influi diretamente na previsão de programas de governo sobre a violência contra a mulher. Diferentemente do Brasil em que os três PNPMs possibilitaram reavaliação de ações, estes tipos de programas somente começam a se institucionalizar a partir de 2014, mas com garantias de efetividade futura apenas em 2016. Daí, porque, em termos de estruturação de políticas a Argentina começa a caminhar somente no momento presente, o que, por si só, tornam inviáveis quaisquer análises mais pontuais sobre previsões orçamentárias passadas ou incentivos para políticas locais e regionais.

A capacidade político-relacional do Estado com a sociedade civil também começa a ser desenhada no momento atual. Embora as organizações não governamentais argentinas elaborem encontros e propostas para debater políticas para as mulheres não o fazem de forma articulada com o Estado¹⁹¹. Os desenhos das políticas públicas para as mulheres na Argentina ainda são fruto de debates de gabinete, apesar de tratarem temas relevantes que coadunam com as propostas das entidades. O órgão consultivo, Conselho Federal de Mulheres, ainda em construção, recentemente criou seu regulamento interno¹⁹². Assim as capacidades estatais para desenvolvimento de políticas para as mulheres são mais ligadas à burocracia estatal que, no caso da Argentina, estão mais propensas à representatividade feminina.

Os mecanismos de monitoramento, por sua vez, também estão por serem construídos. O Estado argentino também mantém uma linha telefônica de acesso às informações sobre as políticas de atendimento e combate à violência contra as mulheres e, portanto, o único banco de dados oficiais disponíveis é produzido neste patamar. A Lei de Proteção integral previu, ainda, a criação do Observatório da Violência contra a Mulher que também somente começa a ser estruturado a partir do plano de 2016. Todos os outros observatórios existentes no país para este fim são mantidos pela sociedade civil organizada à margem das políticas estatais¹⁹³.

¹⁹¹ Documento elaborado pelas Organizações Não governamentais argentinas “Hacia la construcción de una agenda de trabajo para un Plan Nacional Integral contra la violencia hacia las mujeres” (2015)

¹⁹² Notícia disponível em <http://www.cnm.gov.ar/noticias1610.php#nota2> que relata que o *Consejo Federal de las Mujeres* aprovou seu regimento interno.

¹⁹³ *Observatorio de Sentencias Judiciales* conduzido por ELA (Equipo Latinoamericano de Justicia y Género), com sede na Ciudad Autónoma de Buenos Aires, os “*Observatorios de Derechos Humanos y de Sentencias Judiciales con visión de género*”, ambos na ciudad de Santa Fe (com sedes na “*Facultad de Ciencias*”).

Há, no entanto, que se considerar o envolvimento do Poder Judiciário com os mecanismos de acesso à justiça desta área como um aspecto positivo nas propostas políticas do Estado. A Corte Suprema de Justiça da Nação mantém dois organismos internos especializados nesta temática: um dedicado à mulher e outro à violência doméstica. A OVD atende, ao menos a Cidade Autônoma de Buenos Aires, os casos de violência doméstica com uma equipe multidisciplinar aberta ininterruptamente às vítimas 24 horas por dia durante os 365 dias do ano para avaliações de risco preliminares. E a OM além de capacitar a burocracia judicial para o atendimento do caso de violência, articula políticas de gênero no interior do Poder Judiciário argentino.

Jurídicas y Sociales de la Universidad Nacional del Litoral”), o “Observatorio de Publicidad Sexista en Rosario” (sede na “Universidad Abierta Interamericana”), o “Observatorio de Salud, Género y Derechos Humanos en Rosario”, o “Observatorio de Violencia de Género –CESC– en Rosario”, o “Observatorio sobre Femicidios Adriana Zambrano”, La Casa del Encuentro (ONG) en la Ciudad de Buenos Aires, o “Observatorio por la Igualdad Real del Trato a la Mujer en La Rioja”.

4. INDICADORES DE PROCESSO

4.1 Seleção dos indicadores

Para dar seguimento à proposta da presente pesquisa de utilizar o sistema de indicadores no intuito de auxiliar na análise de efetivação do direito à vida sem violência para as mulheres, levando em consideração as prerrogativas estatais de promover e garantir os compromissos assumidos nos documentos internacionais, surgem os indicadores de processo. O intuito é realizar a análise contínua dos mecanismos destinados a dar efetividade ao direito elencado e, para tanto, necessário se faz a abordagem da evolução das modificações das leis e práticas, assim como das interpretações associadas a elas. Em outras palavras, trata-se de medir os esforços empreendidos pelo Estado para atender à efetivação do direito à não violência seja pela apreciação das realizações das metas a que se propôs ou da aceitação das normas.

O uso de indicadores de processo se apresenta como ferramenta útil, visto que a satisfação de direitos demanda tempo e, por consequência, sua efetivação somente se dá a longo prazo. A forma como as obrigações se desenvolvem perseguindo a necessidade de progressividade¹⁹⁴ contínua é fundamental na interpretação dos fatos. Esses indicadores, portanto, refletem o avanço em direção aos objetivos desejados ao mesmo tempo em que proporciona um acompanhamento dos sucessos que contribuem para alcançar as metas sem se esgotar em apenas um núcleo de dados, seja ele quantitativo ou qualitativo. Representam, assim, a medição da cobertura e do conteúdo de estratégias, programas ou políticas específicas destinadas a realizar o direito em questão.

Enquanto a preocupação com os indicadores estruturais é a composição organizacional do Estado em prol da efetividade de direitos, com os indicadores de processo a responsabilidade estatal se alarga, alcançando um componente mais dinâmico e evolutivo. Isto porque oferecem informações sobre a variação dos níveis de qualidade ou cobertura de políticas sociais em um determinado período de tempo que possibilita a compreensão da forma com a qual o Estado enfrenta o fenômeno, abrindo possibilidades para superar resistências e obstáculos na concretude dos direitos envolvidos.

¹⁹⁴ Princípio do não retrocesso em direitos humanos, segundo o qual o Estado não está autorizado a regredir em matéria de consolidação de direitos fundamentais.

As escolhas dos indicadores de processo para a presente pesquisa guardam conexão com os indicadores estruturais já delineados. Para tanto duas premissas devem ser consideradas a fim de determinar o foco de análise dos indicadores de processo tanto no Brasil como na Argentina. A primeira delas está associada ao fato de que as representações sociais estão arraigadas em estereótipos e exercem uma forte influência nas relações de gênero perpetuando desigualdades. Segundo Cook e Cusak (2010), estereótipos são presunções com raízes profundas na história das ideias que influenciam a estrutura social e legal da sociedade moderna. A razão dos estereótipos de gênero é prescrever socialmente os comportamentos aos quais homens e mulheres devem se adaptar e assim condicionar as mulheres a cumprir um papel subordinado e passivo considerado apropriado. Quando estes estereótipos são dominantes e persistentes, a tendência é a de que se apresentem institucionalizados nas leis e práticas de determinado país, gerando uma atmosfera de legitimidade e normalidade.

Estas autoras fazem uma análise ainda mais aprofundada da utilização dos estereótipos dizendo que as condições de estratificação e subordinação social das mulheres se exacerbam quando se encontram imersos nas premissas implícitas da legislação e nas implicações de razoamento e linguagem usadas pelo poder judiciário. Isto significa imprimir ao estereótipo de gênero a força e a autoridade do direito, bem como, do costume. É desse modo que as categorizações por estereótipos se reproduzem e se perpetuam socialmente. Daí porque, as autoras propõem a utilização do referencial legal dos direitos humanos como instrumento de identificação dos estereótipos que devem representar, por sua vez, causas de prejuízos sociais. Este diagnóstico seria a pré-condição para determinar o tratamento e eliminação dos estereótipos. O poder de proclamar publicamente e com autoridade determinado comportamento como um mal social faz dos direitos humanos o instrumental necessário no processo de denominação do comportamento nocivo.

Nesta linha de ideias é que a CEDAW ao listar as obrigações dos Estados institui que devem fazer frente à persistência de estereótipos baseados no gênero que afetam a mulher, não só através de atos individuais como também se reflexam nas leis, nas estruturas e nas instituições jurídicas e sociais¹⁹⁵. No entanto, é de se reconhecer que, apesar da CEDAW ter proclamado estas condições em 1979, o movimento para erradicar a violência contra as mulheres só tomou força a partir de 1993 através da Conferência Mundial dos Direitos Humanos que indicou, nominalmente, este fato como um mal social. Foi, a partir daí, que os

¹⁹⁵ Artigo 2º. da CEDAW

esforços para a sua eliminação se tornaram efetivos. Uma vez denominado como comportamento social nocivo pelos direitos humanos foi possível apontar o tratamento para sua eliminação e impor novas atitudes para os Estados.

A outra premissa para a análise dos indicadores de processo se relaciona com o fato de que somente é possível promover e garantir direitos se houver um aparato de recursos disponíveis para tanto. Ou seja, a satisfação de direitos está intimamente ligada à questão orçamentária, porque direitos implicam em responsabilidades estatais e, portanto, têm um custo. Sustain e Holmes (2011) defendem a ideia de que o estudo constitucional sobre a garantia dos direitos de um Estado não é suficiente para dimensionar a efetividade destes direitos. Necessário se faz analisar quais os recursos disponíveis para seu cumprimento sem distinção entre direitos civis e políticos ou direitos econômicos, sociais e culturais. Todos os direitos são compromissos estatais e, portanto, todos requerem destinação orçamentária, seja para satisfazê-los ou para punir o não cumprimento social do comportamento desejado. É por disponibilidade de recursos que ocorre choques entre o gozo dos direitos e a capacidade¹⁹⁶ do Estado em garanti-lo.

O desenho e a implementação das políticas públicas de um Estado está diretamente ligado a esta questão. Se os recursos disponíveis de um Estado não são ilimitados, forçoso é o reconhecimento de que a arena política faz escolhas e, que, portanto, os direitos aí se colidem e são determinados de acordo com a disposição política em satisfazê-los. Esta disposição pode ser traduzida pela tipologia de Gustafsson (1983) como sendo o conhecimento sobre o problema ou a intenção de enfrentá-lo. Assim, se há conhecimento disponível sobre o problema é possível desenhar uma política pública capaz de atacá-lo, prevendo as despesas necessárias para tanto. Mas, por outro lado, as despesas efetivamente realizadas na solução do problema podem indicar que falta de disposição para a implementação das políticas públicas desenhadas. Nos termos de Gustafsson, quando isto ocorre fala-se em política pública simbólica e não em política pública real.

Assim, tendo em vista as escolhas dos indicadores de processo para efeitos deste trabalho, no primeiro momento serão analisadas as interpretações jurídicas dadas ao direito recepcionado pelo ordenamento jurídico interno de cada país sob o enfoque dos princípios da igualdade e não-discriminação, bem como as práticas efetivamente executadas por políticas com este fim. Em momento posterior, serão examinados os processos de implementação de mecanismos de acesso à justiça sob a perspectiva da obrigação de remover obstáculos

¹⁹⁶ O sentido de capacidade do Estado está aqui empregado para designar o poder de articulação política

impeditivos do exercício do direito, da necessidade de limitar as arbitrariedades e, ainda, da imposição de garantias judiciais, principalmente, nas situações de urgência. E, por último, a implantação de mecanismos de monitoramento e produção de informação.

Para a análise do Brasil serão utilizados documentos relativos a decisões do Supremo Tribunal Federal, do Superior Tribunal de Justiça e do Conselho Nacional de Justiça no que se refere às interpretações jurídicas e estereótipos. Para a análise da implementação das políticas públicas e da legislação, a decisão da Comissão Interamericana dos Direitos Humanos para o caso “Maria da Penha”, os relatórios da Secretaria de Políticas para as Mulheres, do Congresso Nacional e do Observatório “Maria da Penha”. Já no que tange à análise da Argentina serão utilizados os julgados da Corte Suprema de Justiça da Nação, relatórios do Escritório da Mulher e do Escritório de Violência Doméstica, ambos pertencentes à CSJN, do CONSAVIG, do CNM, Ministério Público Fiscal e do Ministério Público de la Defensa.

4.2- Brasil

Para o início das análises dos indicadores de processo no Brasil, necessário se faz descrever o esquema organizacional do Poder Judiciário brasileiro com as suas particularidades. Atendendo às questões federativas, cada estado-membro e o Distrito Federal, tem a obrigatoriedade de instituir seu poder judiciário dividido em duas instâncias, qual sejam os juízes singulares, responsáveis pelo primeiro julgamento dos casos, e os Tribunais de Justiça que julgam em grau de recurso¹⁹⁷. A União mantém a Justiça Federal também dividida em duas instâncias e responsável pelo julgamento de causas em que seja parte ou que mantenha algum interesse¹⁹⁸.

Acima das estruturas judiciais dos entes federativos e também da União, concentram-se dois tribunais: o Supremo Tribunal Federal¹⁹⁹ e o Superior Tribunal de Justiça²⁰⁰. O primeiro deles é o tribunal responsável pelas causas de natureza constitucional que podem ocorrer em grau de recurso ou serem originárias. O segundo é um tribunal eminentemente recursal e contempla toda a ordem de julgados que representem ofensa a preceitos legais.

¹⁹⁷ Artigos 125 e 126 da Constituição Federal

¹⁹⁸ Artigos 106 a 110 da Constituição Federal

¹⁹⁹ Artigos 101 a 103-B da Constituição Federal

²⁰⁰ Artigos 104 e 105 da Constituição Federal

Há ainda as denominadas justiças especializadas que pertencem à organização da Justiça em âmbito federal. São elas: a Justiça do Trabalho²⁰¹, especializada nas causas que envolvam as relações trabalhistas, e a Justiça Eleitoral²⁰², especialista na matéria de organização da eleição dos governos municipais, estaduais e federais. Estas justiças especializadas contam com juízes singulares, os tribunais regionais para julgamento de recursos e um tribunal superior especializado. Assim a Justiça do Trabalho é composta de Juízes do Trabalho, de Tribunais Regionais do Trabalho e de um Tribunal Superior do Trabalho. Já a Justiça Eleitoral, por seu turno, é composta por Juízes Eleitorais, Tribunais Regionais Eleitorais e um Tribunal Superior Eleitoral.

Atuam perante o judiciário brasileiro os advogados, incluindo os profissionais que atuam de forma autônoma e as carreiras providas pelo Estado e por suas unidades federativas como os defensores públicos²⁰³, e o Ministério Público através dos seus membros denominados como Promotores e Procuradores de Justiça²⁰⁴ ou Procuradores da República²⁰⁵, dependendo se atuam perante a justiça dos estados membros ou a justiça federal. Estes órgãos são responsáveis pelo patrocínio dos casos levados a julgamento no judiciário em qualquer instância e também pelos debates jurídicos ali travados. No caso em particular dos defensores públicos e dos membros do Ministério Público, atuam como órgãos promotores do acesso à justiça perante o sistema de justiça.

4.2.1 Interpretação e Implementação do Direito Recepção: princípio da igualdade e não-discriminação

a) Legislação e Jurisprudência

O divisor de águas na interpretação da violência contra a mulher no direito brasileiro foi a promulgação da Lei Maria da Penha (Lei 11340/2006). A visibilidade social da violência privada contra a mulher antes dos novos parâmetros traçados por esta lei, seguindo os passos dos compromissos internacionais assumidos pelo país, apenas se destinavam aos casos considerados graves (homicídio, lesão corporal de natureza grave e abuso sexual, este desde que fora das relações matrimoniais). A noção de violência contra a mulher, mormente nas relações domésticas, somente se alarga e passa a ser considerado um

²⁰¹ Artigos 111 a 117 da Constituição Federal

²⁰² Artigos 118 a 121 da Constituição Federal

²⁰³ artigo 133 a 135 da Constituição Federal

²⁰⁴ artigo 128, II da Constituição Federal

²⁰⁵ artigo 128, I da Constituição Federal

problema público com as definições e competências estabelecidas na Lei Maria da Penha. No entanto, as percepções capazes de contribuir para a erradicação da impunidade aos agressores não se dão de forma automática. Após a promulgação da lei, motivo de comemoração para a luta do movimento feminista, diversas interpretações jurídicas sobre o alcance de sua aplicação nos casos concretos surgiram, muitas delas com divergências de posicionamento dentro dos tribunais espalhados pelo país que acabaram por produzir decisões contrárias em casos semelhantes.

Este quadro de insegurança jurídica é perceptível através da jurisprudência produzida pelos tribunais superiores do país. O STJ e o STF, pela natureza de instâncias superiores com o objetivo de uniformização das decisões em âmbito nacional, congregam em seus julgados as divergências de interpretação da lei dentro do próprio judiciário. Não se trata apenas de evidenciar as divergências nos votos dos ministros²⁰⁶ nos julgamentos que realizam de forma conjunta, mas os debates ali travados deixam transparecer as teses defendidas pela acusação e defesa, bem como, o posicionamento dos tribunais inferiores que, em grau de recurso, analisam os casos concretos julgados pelos juízes singulares. Em outras palavras, a análise da jurisprudência fixada pelo STJ e pelo STF mostram como a violência contra a mulher ainda é um assunto controverso na sociedade brasileira, além de alertar para os entraves que devem ser enfrentados para a sua erradicação. e pelos debates jurídicos travados.

Por estes motivos, a compreensão dos indicadores de processo, no caso em questão, inicia-se pelo percurso legislativo e jurisprudencial que o tema, violência contra as mulheres, perpassou antes e depois da promulgação da Lei Maria da Penha. O fato é que a repercussão internacional de um caso de violência doméstica no país sem a devida reprimenda estatal ocasionou o constrangimento necessário para que o Brasil se mobilizasse em prol da luta contra a violência com a mulher. Seguindo a lógica do apropriado e do efeito bumerang²⁰⁷, setores da sociedade civil organizada no Brasil conseguiram mobilizar a sociedade internacional no sentido de pressionar o Estado a cumprir com as obrigações assumidas perante os organismos internacionais. No entanto, forçoso é considerar que, o caminho para a estabilidade jurídica do tema foi, e continua a ser, longo e tortuoso.

O constrangimento internacional causado pela denúncia da ineficácia estatal em punir atos de violência doméstica foi tão simbólica no Brasil que a legislação que determinou a proteção da mulher nesta situação de violência foi batizada com o nome da pessoa que provocou a jurisdição internacional. Maria da Penha, apoiada por organismos da sociedade

²⁰⁶ Denominação dada aos juízes dos Tribunais Superiores do país

²⁰⁷ Ver capítulo 2

civil organizada em prol da luta contra a violência com a mulher, realizou denúncia perante a Comissão Interamericana de Direitos Humanos contra o Estado brasileiro por discriminação, visto que por mais de 15 anos não agiu com efetividade para punir seu agressor, dado as amplas possibilidades de recursos, que se estenderam no tempo, das decisões condenatórias proferidas no caso²⁰⁸. A denúncia foi motivada pelo fato de que no Brasil a pretensão punitiva do Estado prescreve em 20 anos²⁰⁹ e os sucessivos recursos de defesa estavam sendo utilizados para protelar uma decisão final que possibilitasse a punição do agressor.

O Brasil foi notificado para responder às acusações em três momentos: 19/10/1998; 02/08/1999 e 07/10/2000. Não se manifestou em nenhum deles e, portanto, em 13/05/2001, a Comissão reconheceu as violações dos deveres assumidos na Convenção Belém do Pará, bem como, na Convenção Americana dos Direitos Humanos. O resultado foi uma série de recomendações da Comissão endereçada ao Estado brasileiro para tomar as medidas necessárias no caso Maria da Penha, além de recomendações gerais para prevenir e punir os casos de violência contra a mulher no país. Entre as recomendações figuraram a necessidade de medidas de capacitação e sensibilização dos funcionários estatais com a gravidade dos atos de violência doméstica; a simplificação dos procedimentos judiciais penais a fim de que possa reduzir o tempo processual sem afetar os direitos e garantias do processo; a multiplicação do número de delegacias policiais especiais para a defesa dos direitos da mulher e dotá-las de recursos necessários e, também ações para apoio à atuação Ministério Público. Além das recomendações, a Comissão ainda decidiu incluir estas recomendações no relatório anual que submeteria à Assembleia Geral da ONU²¹⁰.

Concluídas as atividades da Comissão²¹¹ no caso Maria da Penha, o Estado brasileiro se manteve inerte até que a união de organismos da sociedade civil em consórcio

²⁰⁸ Notícia do site do Senado Federal assim informa: “O marido de Maria da Penha protagonizou o exemplo mais acabado da permissividade das leis, da debilidade do sistema judiciário e da força do machismo. As tentativas de homicídio ocorreram em 1983. A sentença de prisão só saiu em 1991. Em razão de recursos judiciais, nem sequer chegou a ser preso. A condenação decidida pelo júri foi anulada por supostas falhas no processo. Em 1996, ele voltou a ser julgado e condenado. Uma vez mais, as apelações o mantiveram livre, como se jamais houvesse perpetrado crime nenhum.” (Disponível em <http://www12.senado.leg.br>)

²⁰⁹ artigo 109 do Código Penal Brasileiro

²¹⁰ Item 63 do Relatório 54/01: “Em virtude das considerações anteriores e, de conformidade com os artigos 51(3) da Convenção Americana e 48 de seu Regulamento, a Comissão decidiu reiterar as conclusões e recomendações dos parágrafos 1 e 2, tornar público este relatório e incluí-lo em seu Relatório Anual à Assembleia Geral da OEA. A Comissão, em cumprimento de seu mandato, continuará a avaliar as medidas tomadas pelo Estado brasileiro com relação às recomendações mencionadas, até que tenham sido cabalmente cumpridas.” (Disponível em <http://www.sbdp.org.br>)

²¹¹ Como o Brasil só reconheceu a jurisdição contenciosa da Corte Interamericana dos Direitos Humanos em 1998, esta somente tem autorização para julgar casos de violações ocorridos após esta data. Como a tentativa de homicídio contra Maria da Penha ocorreu em 1983, não foi possível a Comissão Interamericana de Direitos Humanos encaminhar o caso para esta jurisdição, restando apenas a possibilidade de enviar relatório para a Assembleia Anual da ONU.

propusesse ao governo brasileiro, em 2003, um projeto de lei de combate à violência doméstica contra a mulher no país. A recém-criada SPM encampou a ideia do projeto de lei e o lançou no debate com outros setores, primordialmente o poder judiciário, por entender que as experiências do sistema de justiça com o julgamento dos casos concretos engrandeceriam a ideia do projeto. No entanto, a compreensão da gravidade da violência doméstica contra a mulher não foi percebida da mesma forma pelos grupos debatedores da proposta.

Atendendo à perspectiva da celeridade processual, a grande maioria das agressões às mulheres eram classificadas como de “menor potencial ofensivo”, o que permitia composições de natureza leve com os agressores, como por exemplo o pagamento de cestas básicas à comunidade, reiterando a desproporcionalidade da pena e a consequente impunidade do ato. E a permanência deste quadro era a proposta dos representantes do poder judiciário que se contrapunha com a proposta original. De acordo com Calazans e Cortes (2014):

Ao que tudo indica, eles não conseguiram entender o espírito da filosofia elegida pelo consórcio e parcerias na empreitada, que era a de incluir a violência doméstica como uma questão de violação dos direitos humanos das mulheres e, portanto, de total desvinculação dos crimes enquadrados como de menor potencial ofensivo. (CALAZANS; CORTES, 2014, p.46)

Somente em 2004, o poder executivo encaminhou o projeto de lei para o Congresso Nacional. Ao chegar à Câmara dos Deputados sob o no. PL4559/04 a relatoria ficou a cargo da Deputada Jandira Feghali que abriu o debate com a sociedade civil até agosto de 2005 e reiterou em seu parecer a necessidade de desvincular os casos de violência doméstica dos crimes de menor potencial ofensivo. Aprovado em plenário, seguiu para o Senado em 30/06/2006 sob o no. PLS 37/2006 e relatoria da senadora Lúcia Vânia, onde foi aprovado em plenário e seguiu para sanção da Presidência da República que, efetivamente o faz, em 07/08/2006. Assim nascia a lei 11340/2006, produto do constrangimento internacional do Estado e do intenso debate travado pelos poderes constituídos e da sociedade civil, que inaugurou no ordenamento jurídico brasileiro as diretrizes para políticas públicas de combate à violência contra a mulher; a criação dos Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher; a proibição da aplicação de penas pecuniárias aos agressores; a possibilidade de concessão de medidas protetivas de urgência; e o caráter híbrido das ações, que podem ser penais ou não penais.

Novos parâmetros para o combate à violência contra a mulher já estavam reconhecidos no texto legal, o desafio, a partir de então estava em aplicá-los. Conforme já salientado havia, até o momento, uma forte resistência do Poder Judiciário em afastar os

mecanismos próprios aos crimes de menor potencial ofensivo. Embora a lei os houvesse afastado, a constitucionalidade deste dispositivo continuou a ser discutido. Mas a análise jurisprudencial dos tribunais superiores do país revela que os problemas de aplicação legal não se limitam a esta questão. Apesar das discussões nos tribunais se iniciarem sobre a qualidade dos crimes, outros temas relativizam a aplicação da Lei Maria da Penha e também ocupam os debates, restringindo sua influência nos casos concretos.

Com o intuito de compreender o modo pelo qual o judiciário tem interpretado a aplicação das leis ao caso concreto foram realizadas pesquisas no repertório de jurisprudência do STJ que abrangeu o período entre 2005 a 2016 e do STF que, por sua vez, cobriu um período maior, entre 1984 a 2016. O elemento de busca “violência doméstica e mulher” encontrou 240 (duzentos e quarenta) julgados no STJ e 21 (vinte e um) julgados no STF que, excluídas as decisões meramente processuais que nada influíam na interpretação legal do caso, sobrevieram 39 (trinta e nove) e 10 (dez), respectivamente. O elemento de busca “violência sexual e mulher” somou 18 (dezoito) julgados no STJ e 12 (doze) no STF, excluídos os de natureza meramente processuais e os coincidentes com a busca anterior, restaram 3 (três) e 6 (seis), respectivamente. Nenhum resultado foi encontrado através do elemento de busca “tráfico de pessoas e mulher” ou “tráfico de mulheres”.

Os julgados selecionados foram ainda divididos em dois grupos, um relativo às representações sociais da mulher e outro relativo a mecanismos de acesso a justiça, que serão posteriormente analisados. Os julgados sobre as representações sociais da mulher, no total de 30 (trinta), somados o resultado dos dois tribunais, foram divididos ainda em 5 (cinco) abordagens diferentes. Foram, portanto, assim divididos: qualidade do relacionamento afetivo (oito julgados); qualidade do parentesco e vulnerabilidade (treze julgados); intensidade da violência (um julgamento); princípio da insignificância (dois julgados); e estupro (sete julgados).

Os anos de 2008 e 2009 foram decisivos para a definição do relacionamento afetivo capaz de atrair a aplicabilidade da Lei Maria da Penha. Apesar do texto legal, no inc. III do art. 5º., proclamar que incidirá a violência doméstica sobre “qualquer relação íntima de afeto na qual o agressor conviva ou tenha convivido com a ofendida, independente de coabitação”, os casos de agressão em função de relacionamentos passados, não atuais, fomentaram dúvidas sobre sua aplicabilidade. Nestes 5 (cinco) casos que suscitaram decisões no âmbito do STJ, 4 (quatro) são controvérsias advindas de conflito de competência entre o processamento do caso nas varas dos Juizados Especiais (casos de menor potencial ofensivo) ou nas varas criminais comuns. Segundo as divergências apontadas em cada julgamento, a definição de relacionamento passado como ambiente passível ou não de violência doméstica

era o ponto essencial para solucionar o juízo competente para processar e julgar os casos em questão. Porém, a análise destes julgados demonstra que a questão ainda continuaria polêmica.

No Conflito de Competência 91980/MG, julgado em 08/10/2008, o ministro relator Nilson Naves se pronunciou pela interpretação estrita da lei:

Não creio, portanto, tenha o caso enquadramento no aludido inciso III do art. 5o da Lei no 11.340, de 2006. Impõe-se, ao que cuido, interpretação não-abrangente desse inciso – nele não se faz referência a toda e qualquer relação, diz a lei: "relação íntima de afeto" –, e tal se impõe porque se não justifica que as conseqüências de namoro acabado, quando ruins, venham desaguar na Lei no 11.340. Já que estes autos cuidam de relacionamento que ficou apenas na fase de namoro – relacionamento que, sabe-se, é fugaz muitas das vezes –, não se há de adentrar a mencionada disciplina legal, principalmente em se tratando, repita-se, como aqui se trata, de ex-namorados. Não foi para isso que se fez a Lei no 11.340! (p.6)

Este julgamento, contudo, não foi passivo, o ministra Jane Silva, em vão, ponderou que:

A lei não exige esforço de interpretação para essa conclusão, pelo contrário, ela é expressa, não deixa margem de dúvidas. Isso porque, seu escopo de proteção às mulheres, constantemente vítimas de agressões em suas relações domésticas e familiares, gira em torno de algo maior do que o casamento ou uma possível união estável, ele gira em torno da necessidade de resguardo daquela que é colocada em situação de fragilidade frente ao homem em decorrência de qualquer relação íntima que do convívio resulta. Aquele que namorou por vontade própria expressa, independentemente do tempo, manteve, por óbvio, vínculo íntimo de afeto com a namorada, ainda que com ela não tenha coabitado ou que da relação não tenha resultado união estável. (p.12-13)

A mesma linha de interpretação foi adotada no julgamento do Conflito de Competência 95057/MG em 29/10/2008, desta vez com a relatoria do ministro Jorge Mussi que, assim, proclamou:

Contudo, não resta configurada na espécie a hipótese prevista no aludido dispositivo legal, já que o namoro, muitas vezes efêmero, não se insere, em regra, ao conceito de relação íntima de afeto. Apesar de ser desnecessária à comprovação do aludido vínculo a coabitação entre agente e vítima, verifica-se que a intenção do legislador, ao editar a Lei Maria da Penha, foi de dar proteção à mulher que tenha sofrido agressão decorrente de relacionamento amoroso, e não de relações transitórias, passageiras.

Outros dois julgamentos, no entanto, contrapuseram este posicionamento. O Conflito de Competência 96532/MG, julgado em 05/12/2008 e o Habeas Corpus 115857/MG em 16/12/2008 que tiveram como relatora a ministra Jane Silva entenderam que o namoro não podia ser afastado do âmbito da aplicação da Lei Maria da Penha. Isto porque:

O intuito da legislação compromete-se com a realidade em que vivemos. Realidade que nos assalta todos os dias pelo noticiário com a violência de todo tipo, mas, especialmente nos últimos tempos, com aquela dirigida à mulher, em muitos casos, contra a mulher que manteve relação íntima com seu agressor “tão-somente” no âmbito do namoro. Afastar o namoro do âmbito de proteção da Lei Maria da Penha é corroborar com o estado de coisas que nos apresenta diuturnamente os telejornais. (p.7)

Ainda em outro julgamento, o do Conflito de Competência 100654/MG em 25/03/2009, de relatoria da ministra Laurita Vaz, a questão volta novamente à pauta de discussões:

Frise-se que a legislação determina que qualquer relação íntima de afeto, na qual o agente conviva ou tenha convivido com a ofendida, independentemente de coabitação. Contudo, é necessário salientar que as relações íntimas de afeto como o namoro, o noivado ou outros relacionamentos devem ser analisados em face do caso concreto para se verificar a aplicação da Lei Maria da Penha. Por exemplo, não se pode ampliar o termo relação íntima de afeto para abarcar um relacionamento passageiro, fugaz ou esporádico. (p.7)

Somente em 2012 ocorreu pronunciamento do STF sobre a matéria, porém o julgamento se deu em sede de recurso e, portanto, em decisão sem repercussão geral, capaz de vincular julgamentos semelhantes posteriores. De qualquer forma, uma decisão deste tribunal sempre causa impactos nas decisões das instâncias inferiores. No julgamento do Recurso Ordinário no Habeas Corpus 112698/RS em 18/09/2012, a ministra Carmen Lúcia se posicionou no sentido de que “violência cometida por ex-namorado, quando evidenciado ter havido relacionamento afetivo com a vítima, que, por ser hipossuficiente, atrai a aplicação da Lei n. 11.340/2006” (p.3)

A partir de então, os casos julgados pelo STJ passaram a entender ser do âmbito da Lei Maria da Penha as violências cometidas entre casais que mantiveram relacionamentos passados. Este foi o caso do julgamento do Agravo Regimental no Agravo do Recurso Especial 59208/DF, ocorrido em 26/02/2013, de relatoria do ministro Jorge Mussi:

Configura violência contra a mulher, ensejando a aplicação da Lei no 11.340/2006, a agressão cometida por ex-namorado que não se conformou

com o fim de relação de namoro, restando demonstrado nos autos o nexo causal entre a conduta agressiva do agente e a relação de intimidade que existia com a vítima (p.5)

Também foi o caso do Agravo Regimental no Habeas Corpus 74107/SP julgado em 15/09/2016 de relatoria do ministro Nefi Cordeiro:

Considerando que restou consignado na origem que o recorrente e a vítima mantiveram relacionamento, tendo, inclusive, uma filha em comum, e uma vez agredido sua ex-namorada, a período de tempo de menos de um ano, infere-se que, diante desse contexto, cabível é a incidência da Lei 11.340/06, independentemente da existência de coabitação, conforme previsto no art. 5º, III, da citada Lei.

No caso, embora terminado o relacionamento amoroso, mas evidenciado que a agressão foi decorrente da relação íntima de afeto, no momento em que exercia o direito de visita, resta configurada a violência doméstica. (p.7)

Ainda incidindo sobre a relação de namoro, o STJ julgou um caso de violência em que o debate jurídico se estendeu sob a característica peculiar da mulher em situação de violência, qual seja, a sua vulnerabilidade ou hipossuficiência diante do agressor. Apesar do art.2º da Lei Maria da Penha consagrar que a todas as mulheres, independente das condições pessoais tem o direito a uma vida sem violência, as interpretações jurisprudenciais demonstram uma necessidade crescente de classificar as peculiaridades de cada mulher para aplicar ou não a legislação. O julgamento do Recurso Especial 14165/RJ em 01/04/2014 é um exemplo. O caso envolveu dois atores de fama notória no cenário nacional que, à época dos fatos, mantinham uma relação afetiva. A vulnerabilidade da ofendida, agredida fisicamente pelo então namorado, foi colocada em questão, visto ser ela uma atriz famosa.

No entanto, a ministra relatora Laurita Vaz resolveu a polêmica lembrando o sentido real da lei:

Ora, ao meu sentir, a situação de vulnerabilidade e fragilidade da mulher, envolvida em relacionamento íntimo de afeto, nas circunstâncias descritas pela lei de regência, se revela ipso facto. Com efeito, a presunção de hipossuficiência da mulher, a implicar a necessidade de o Estado oferecer proteção especial para reequilibrar a desproporcionalidade existente, constitui-se em pressuposto de validade da própria lei. Vale ressaltar que, em nenhum momento, o legislador condicionou esse tratamento diferenciado à demonstração desse pressuposto – presunção de hipossuficiência da mulher –, que, aliás, é ínsito à condição da mulher na sociedade hodierna. (p.15)

Já no que se refere à qualidade do parentesco entre agressor e ofendida toda a sorte de entendimentos ocorreram em julgados do STJ entre 2008 e 2015. Foram encontrados 12 (doze) julgados que versavam sobre a aplicabilidade da Lei Maria da Penha levando em

consideração a multiplicidade de relações de parentesco. Em alguns deles ainda se debateram sobre a necessidade da configuração da vulnerabilidade da ofendida em relação ao agressor. Estes julgados foram assim divididos para efeitos da análise: 2 sobre violência entre irmãos; 3 contra genitores; 2 realizadas por cônjuges dos genitores contra enteada; 1 na condição de guardião; 1 entre cunhados; 1 da tia contra a sobrinha; 1 entre sogra e nora; e 1 entre primos.

Os incisos I e II do art. 5º da Lei Maria da Penha indica como espaço para a violência doméstica a “unidade doméstica” e a “família”. Esta última como sendo “a comunidade formada por indivíduos que são ou se consideram aparentados, unidos por laços naturais, por afinidade ou por vontade expressa”. Portanto, a lei delimita que as relações que envolvam violência contra a mulher, a fim de atraírem sua aplicação, devam ocorrer entre pessoas que mantenham laços de parentesco, sejam eles naturais ou afetivos. No entanto, nem sempre os julgados dos tribunais brasileiros acompanharam esta interpretação, sendo que em alguns momentos foram acrescentados outros requisitos que deviam se somar às relações de parentesco, como a necessidade de se comprovar nestas relações a vulnerabilidade entre as partes.

O Conflito de Competência 88027, julgado em 05/12/2008, e o Recurso Especial 1239850/DF, em 06/02/2012 tratam de violência entre irmãos. O primeiro caso foi classificado como delito contra a honra, vez que uma irmã teria agredido verbalmente a outra, colocando-a em situação de constrangimento perante a comunidade em que vivia. O segundo caso, denominado de crime de ameaça, pois um irmão teria constrangido sua irmã através de palavras, danos ao patrimônio e mensagens a entregar-lhe o controle da pensão da genitora de ambos. Apesar da similaridade de situações, os entendimentos para a solução dos casos foram completamente distintos.

O primeiro caso não foi considerado violência doméstica e, portanto, não incidiu a aplicação da Lei Maria da Penha, porque além da violência não se constatou o requisito de vulnerabilidade. A justificativa para tanto foi apresentada pelo ministro relator Og Fernandes da seguinte forma:

É evidente, no caso, que a troca de ofensas entre irmãs não se insere na hipótese de incidência examinada. Se assim fosse, qualquer briga entre parentes daria ensejo ao enquadramento na Lei no 11.340/06. Além do mais, a situação dos autos não demonstra qualquer relação de vulnerabilidade, hipossuficiência, inferioridade física ou econômica entre autora e vítima.
(p.7)

O contrário, no entanto, ocorreu com o julgamento do segundo caso. A ministra Laurita Vaz entendeu que:

Na presente hipótese, o agressor, irmão da vítima, ameaçou-a de agredi-la fisicamente, provocou danos em seu carro, mandou várias mensagens de ameaça para o celular dela, com o claro intuito de intimidá-la e forçá-la a abrir mão do controle da pensão que a mãe de ambos recebe. Não se trata de motivos estritamente econômicos e financeiros, segundo o que ficou consignado no aresto recorrido. O Recorrido tentou valer-se, sim, de sua autoridade de irmão para subjugar a irmã, com o fim de obter para si o controle do dinheiro da pensão. É evidente, portanto, que a conduta do Recorrido, irmão da vítima, enquadra-se numa ação baseada no gênero, que causou a esta sofrimento psicológico e dano moral e patrimonial. (p.9)

Em outros três julgados, referentes à relação entre filhos e seus genitores, a discussão sobre o elemento vulnerabilidade também está presente. No Habeas Corpus 277561/AL, julgado em 06/11/2014, o ministro Jorge Mussi, assim considerou:

Da análise do dispositivo citado, infere-se que o objeto de tutela da Lei n. 11.340/06 é a mulher em situação de vulnerabilidade não só em relação ao cônjuge ou companheiro, mas também qualquer outro familiar ou pessoa que conviva com a vítima, independentemente do gênero do agressor. (p.6)

Neste mesmo sentido se posicionou o ministro Sebastião Reis Júnior no julgamento do Agravo Regimental no Recurso Especial 1430724/RJ em 17/03/2015:

O que depreendo dessas decisões é que, no Superior Tribunal de Justiça, o entendimento é de que não basta a violência ser contra a mulher e no âmbito familiar para se aplicar a Lei Maria da Penha, é necessário também que se exteriorize situação em que o agressor (homem ou mulher) abuse da vítima (mulher), explorando sua vulnerabilidade, sua hipossuficiência, sua inferioridade física. Tal avaliação dependerá sempre do exame do caso concreto, de modo a se verificar se as condições acima referidas se encontram presentes. (p. 8-9)

E também a ministra Maria Thereza de Assis Moura no Habeas Corpus 310154/RJ em 28/04/2015:

Consoante assentado na decisão ora agravada, a jurisprudência da Terceira Seção deste Superior Tribunal de Justiça consolidou-se no sentido de que não é suficiente que a violência seja praticada contra a mulher e numa relação familiar, doméstica ou de afetividade, mas também há necessidade de demonstração da sua situação de vulnerabilidade ou hipossuficiência, numa perspectiva de gênero, para a aplicação da Lei 11.340/2006, denominada Lei Maria da Penha. (p.3)

O entendimento persiste em outras situações de parentesco como a violência realizada pelo cônjuge dos genitores contra enteadas. O ministro Sebastião Reis Júnior se posicionou novamente pelo mesmo entendimento no julgamento do Habeas Corpus 181246/RS em 20/08/2013:

Ressalte-se que não se trata de inserir qualquer delito que envolva relação entre parentes na esfera de competência da referida lei – até porque, caso assim o fosse, seria inviabilizado o próprio funcionamento do Juizado de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher. Faz-se necessária, na verdade, a demonstração da convivência íntima, bem como de uma situação de vulnerabilidade da mulher, que justifique a incidência da norma de caráter protetivo, hipótese esta que entendo configurada nos autos. (p.13-14)

Neste sentido, ainda há um julgamento que analisou a relação de guardiã das agressoras contra a ofendida sob o pálio da vulnerabilidade. A ministra Laurita Vaz no Habeas Corpus 250435/RJ em 19/09/2013 analisa que:

Com efeito, a Terceira Seção deste Superior Tribunal entende que o legislador, ao editar a Lei Maria da Penha, teve em conta a mulher numa perspectiva de gênero, mas também ressalta as condições de hipossuficiência ou inferioridade física e econômica em relações patriarcais, o que se encaixa à grave conduta delituosa ora tratada. (p. 9)

Em outros 4 (quatro) julgamentos a questão do parentesco foi analisada juntamente com a vulnerabilidade, como condição para a aplicação da Lei Maria da Penha. A relação entre cunhados (Habeas Corpus 172634 em 06/03/2012), sogra e nora (Habeas Corpus 175816/RS em 20/06/2013), tia e sobrinha (Habeas Corpus 176196 em 12/06/2012), além da relação de primos (Agravo Regimental no Recurso Especial 1427927 em 20/03/2014) foram analisadas sob esta perspectiva.

No que se refere à violência contra irmã da esposa, a ministra Laurita Vaz entendeu ser aplicável a lei:

Depreende-se que a legislação teve o intuito de proteger a mulher da violência doméstica e familiar que lhe cause morte, lesão, sofrimento físico, sexual ou psicológico e dano moral ou patrimonial, mas o crime deve ser cometido no âmbito da unidade doméstica, da família ou em qualquer relação íntima de afeto.

Ainda, de acordo com os precedentes desta Corte, a relação existente entre os sujeitos ativo e passivo deve ser analisada em face do caso concreto, para verificar a aplicação da Lei Maria da Penha, sendo desnecessário configurar a coabitação entre eles.

No caso, apurou-se que a vítima, irmã da companheira do Acusado, vivendo há mais de um ano com o casal sob o mesmo teto, foi agredida por ele. Nesse contexto, inarredável concluir pela incidência da Lei n.o 11.343/06,

tendo em vista o sofrimento físico em tese sofrido por mulher em âmbito familiar, nos termos expressos do art. 5.o, inciso II, acima transcrito. (p.8)

Mas já no caso entre sogra e nora, o ministro Marco Aurélio Bellizze entendeu que não há vulnerabilidade nesta relação:

Conclui-se, pois, que no presente caso concreto, a relação entre sogra e nora não se insere na hipótese de incidência da Lei n.º 11.340/2006. Se assim fosse, qualquer delito que envolvesse relação entre parentes poderia dar ensejo à aplicação da referida Lei, inviabilizando-se, inclusive, o funcionamento do Juizado da Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher.

A Lei no 11.340/2006 criou um microssistema que se identifica pelo gênero da vítima, ficando restrita às relações íntimas de afeto. Para os demais casos de violência – envolvendo relação de parentesco entre irmãos, tios, sobrinha, avós, bem como aquela envolvendo patrão e empregada – já existem regras, mormente no âmbito do Código Penal, para penalizar os agressores, não se justificando, em relação a estes, a proteção especial conferida pela Lei n.º 11.340/06.

Em síntese, a incidência da Lei no. 11.340/2006 reclama a constatação da presença concomitante da violência de qualquer natureza praticada contra mulher em situação de vulnerabilidade, por motivação de gênero e praticada por parceiro ou parceira em relação íntima de afeto, fator que, por razões culturais, não eram objeto de tutela penal suficiente, efetiva e adequada. (p. 16-17)

Mesmo entendimento prevaleceu na relação entre tia e sobrinha de relatoria do ministro Gilson Dipp:

Portanto, embora o inciso II, do art. 5o, da Lei no 11.340/06 disponha que a violência praticada no âmbito da família atrai a incidência da Lei Maria da Penha, tal vínculo não é suficiente, por si só, para ensejar a aplicação do referido diploma, sendo necessária a demonstração da convivência íntima, bem como situação de vulnerabilidade, que justifiquem a norma de caráter protetivo.

A interpretação literal do referido inciso levaria a conclusões impróprias, na medida em que a norma não delimita o grau de parentesco ou restringe a expressão "comunidade formada por indivíduos aparentados". Assim, sem a análise teleológica de sua redação, forçosa seria a aplicação da lei, por exemplo, na situação dos autos ou, mesmo, em discórdia entre pessoas de grau de parentesco ainda mais remotos e cuja motivação seja meramente fortuita, em evidente descompasso com o fim da norma, de proteção de mulheres na especial condição de vítimas de violência e opressão, no âmbito de suas relações domésticas, íntimas ou do núcleo familiar, decorrente de sua situação vulnerável.

Do mesmo modo, embora o inciso I, do art. 5o, da Lei no 11.340/06 disponha que a norma é aplicada à violência cometida "no âmbito da unidade doméstica", extrai-se dessa expressão o próprio âmago sentimental que se estabelece entre indivíduos que compartilham a mesma moradia, almejando a norma a proteção dos mais vulneráveis dentro desse grupo de pessoas, e não uma proteção ao mero espaço físico contra agentes externos

que nele adentrem para cometer o delito - como, em tese, na hipótese dos autos em que a suposta autora da violência, que residia em outro domicílio, adentrou na casa da paciente para cometer a agressão. (p.9-10)

E no voto do ministro Moura Ribeiro julgando violência de primo da mãe da ofendida:

Na hipótese dos autos, o crime de estupro de vulnerável foi cometido contra a filha da prima do recorrido, que se aproveitando desta condição adentrou na casa da vítima e a obrigou à prática de ato libidinoso diverso da conjunção carnal.

Neste cenário, não se evidencia que as agressões sofridas tenham como motivação a opressão à mulher, pois falta à conduta delituosa, em análise, a motivação de gênero ou situação de vulnerabilidade que caracteriza situação de relação íntima de afeto, qualquer um deles apto a ensejar a aplicação da Lei Maria da Penha. (p.5)

Na tentativa de descaracterizar a utilização da Lei Maria da Penha outros argumentos que extrapolam o sentido legal são utilizados além da alegação de relacionamentos pasados e ausência de vulnerabilidade. Não raros, surgiram julgados que levaram em conta a intensidade da violência empregada no caso bem como a tentativa de aplicação do princípio da insignificância²¹² às agressões. Ambos argumentos tinham o objetivo de classificar o delito como de menor potencial ofensivo e, assim, afastar a incidência da lei de violência doméstica. Frisa-se aqui que a lei 11340/2006 em seu artigo 6º diz que a violência doméstica e familiar perpetrada contra a mulher é violação dos direitos humanos e em seu art. 7º trata, exemplificativamente, das várias formas de violência que podem ocorrer, mas em momento algum a lei trata de modo diferenciado as formas leves ou graves dos delitos.

No julgamento do Habeas Corpus 209154/MG em 11/11/2011, o STJ debateu a questão da intensidade da violência para a concessão ou não do benefício da substituição de pena. Dois ministros divergiram ao julgar o caso, o relator Og Fernandes e o ministro Vasco Della Giustina, com votos contrários. Ao final, o resultado foi favorável à conversão da pena, mais benéfico ao réu, apesar do empate de posicionamentos entre os ministros julgadores. O relator assim se posicionou:

Entendo que a violência física se expressa de inúmeras maneiras e formas, tendo em comum, em todas elas, o uso da força e a submissão da vítima que fica acuada.

Mesmo ciente de que há casos e casos de violência (física) doméstica, alguns

²¹² Princípio do Direito Penal que deixa de tipificar a conduta como crime por sua inofensividade à sociedade

com requintes de crueldade extrema e outros que se restringem apenas às vias de fato (tapas, empurrões, socos, por exemplo), não posso descuidar que a violência praticada em maior ou menor grau de intensidade caracteriza-se pelo simples fato de o agente se utilizar da força, de forma agressiva, para submeter a vítima. (p.7)

Em contrapartida no voto-vista, o entendimento foi contrário:

No caso, a agressão limitou-se a um soco no rosto e a um arranhão no braço, agressão essa que não só não se voltou a repetir como não consta como sendo uma reiteração de agressão anterior, além de não ter deixado qualquer sequela. Não creio que o legislador, ao se referir, no inciso I do art. 44 do Código Penal, à violência, tenha considerado toda e qualquer violência, inclusive aquelas, como no caso concreto, de menor potencial ofensivo. (p.14)

Em outros dois julgados mais recentes, a discussão girou em torno da possibilidade de aplicação do princípio da insignificância nos casos de violência doméstica. O primeiro deles proferido pelo STJ em 23/02/2016 no Habeas Corpus 294044/MS pelo ministro relator Ericson Maranhão, que citando precedente, afastou a tese da defesa e não permitiu a aplicação deste princípio no caso:

Em que pese o inconformismo da Defensoria Pública, o acórdão impugnado vai ao encontro com a jurisprudência desta Corte Superior de Justiça, que é firme no sentido de que "não têm aplicação aos delitos com violência à pessoa, no âmbito das relações domésticas, tanto o princípio da insignificância como o da bagatela imprópria, sendo pacífico o entendimento deste Superior Tribunal de Justiça no sentido da relevância penal de tais conduta" (AgRg no REsp 1.464.335/MS, Rel. Ministra MARIA THEREZA DE ASSIS MOURA, SEXTA TURMA, DJe 31/03/2015). (p.6)

E o segundo proferido pelo STF em 10/05/2016 no Recurso Ordinário em Habeas Corpus 133043/MS pela ministra relatora Carmen Lúcia que adota entendimento de apoio à Lei Maria da Penha:

O princípio da insignificância não foi estruturado para resguardar e legitimar condutas desvirtuadas, mas para impedir que desvios de conduta ínfimos, isolados, sejam sancionados pelo direito penal, fazendo-se justiça no caso concreto. Comportamentos contrários à lei penal, notadamente quando exercidos com violência contra a mulher, devido à expressiva ofensividade, periculosidade social, reprovabilidade do comportamento e lesão jurídica causada, perdem a característica da bagatela e devem submeter-se ao direito penal. (p.4)

Há, no entanto, outros debates envolvendo a violência contra a mulher com uma

abrangência maior que a violência perpetrada no âmbito doméstico ou familiar, como é o caso do crime de Estupro. Nestas circunstâncias debates jurídicos com a finalidade de abrandamento das penalidades persistem e, a exemplo dos casos anteriores, os tribunais superiores são constantemente chamados a se posicionarem sobre a aplicação da lei penal neste tipo de crime. Isto porque, a partir de 1990 com a edição da lei 8072, o crime de estupro foi classificado como hediondo e, por esta razão, recebeu um tratamento mais fechado, endurecedor.

No levantamento jurisprudencial foram analisados 7 (sete) julgados, sendo 2 (dois) do STJ e 5 (cinco) do STF. Os relativos ao STF, todos julgados em grau de recurso, dividem as discussões em dois patamares, sendo o primeiro grupo referente a decisões sobre representações sociais das mulheres vítimas do crime, já o segundo sobre a inclusão dos atos praticados na categoria de hediondos. Discussão esta também inclusa nos casos analisados pelo STJ frente à tentativa de descaracterização desta condição. Apesar dos sucessivos entendimentos de que quaisquer atos que agridem a liberdade sexual da mulher devem ser considerados crime, a questão continua a ser debatida pelos tribunais de todo o país.

Tanto no Habeas Corpus 61471-0/RS em 04/12/1984 quanto nos 687041/SP em 10/09/1991 e 81907-9/GO em 06/08/2002, o STF firmou o posicionamento de que a mulher que não é virgem pode sofrer estupro e que sua condição de prostituição ou de mãe, cujo o filho não teve a paternidade confirmada na figura do estuprador, nada influi na caracterização do crime. E nos outros dois julgados o desafio foi precisar a aplicação da lei dos crimes hediondos aos casos de estupro em que o resultado foi diverso à lesão corporal de natureza grave ou homicídio.

A ministra Ellen Gracie no julgamento do Habeas Corpus 81360-7/RJ em 19/12/2001 assim se posicionou: “Em razão do bem jurídico tutelado, que é a liberdade sexual da mulher, esses crimes, mesmo em sua forma simples, dota-se da condição hedionda com que os qualifica apenas o art.1º da lei 8072/90”. (p.229)

Mais tarde, a ministra Carmen Lúcia no julgamento do Habeas Corpus 88245-5/SC em 16/11/2006 reiterou esta posição, dada a natureza do dano que a mulher suporta neste tipo de violação:

Estupro: crime que, por suas características de aberração e desrespeito à dignidade humana, causa tamanha repulsa que as próprias vítimas, em regra prefere ocultá-lo, bem como que a sociedade, em geral, prefere relegar a uma semi-consciência sua ocorrência e o significado e repercussões que assume para as vítimas. Estatísticas de incidência que, somadas às consequências biológicas, psicológicas e sociais que acarreta, fazem deste

crime um complexo problema de saúde pública. Circunstâncias que levam à conclusão que não existe estupro do qual não resulte lesão de natureza grave. (p.404)

Outros 2 (dois) julgamentos do STJ evidenciam que, mesmo com o passar do tempo e com a sedimentação da lei e da jurisprudência no sentido da rigidez com os agressores no crime de estupro, a temática envolvendo caminhos despenalizadores para este tipo penal, recorrentemente voltam à baila. Em 2013 e em 2015 os julgados versaram sobre a forma tentada deste crime a fim de tornar sua penalização mais branda. De forma que em 25/06/2013 ao julgar o Recurso Especial 1313369/RS o ministro Og Fernandes deixa claro que qualquer forma do crime recebe o mesmo tratamento legal:

Em nosso sistema penal, o delito de atentado violento ao pudor engloba atos libidinosos de diferentes níveis, inclusive, os toques, os contatos voluptuosos e os beijos lascivos. E a consumação do referido crime se dá quando evidenciada a existência de contato físico entre o agressor e a vítima. (...)

Na hipótese, verifica-se, pela narrativa da conduta e pela fundamentação declinada pelo Magistrado singular, que houve a consumação do delito de atentado violento ao pudor, uma vez que restou evidenciada a prática de atos libidinosos com efetivo e reiterado contato físico entre o agressor e as vítimas menores.

Por outro lado, não é admissível que o Julgador, de forma manifestamente contrária à lei e utilizando-se dos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, reconheça a forma tentada do delito, em razão da alegada menor gravidade da conduta. (p. 10-11)

E em 04/08/2015 no julgamento do Recurso Especial 1470165/MG o ministro Gurgel de Faria confirma este posicionamento:

(...) não há que se falar em tentativa, porquanto o contato físico do acusado com a vítima, consistente em beijá-la na boca, passar as mãos nas nádegas e seios a fim de satisfazer a sua lascívia, é suficiente para caracterizar o delito descrito no art. 213 do CP (p.6)

Recentemente, o STJ foi incitado a se posicionar neste sentido novamente. De acordo com o noticiado pelo próprio site do tribunal, um julgado provindo do estado do Mato Grosso desqualificou o ato criminoso para um caso folclórico de “beijo roubado”, acabando por absolver o réu da acusação de estupro e contrariando toda a jurisprudência firmada em sentido contrário. Segundo a notícia do STJ, o acórdão não foi publicado para preservar a vítima, mas o ministro relator Rogério Schietti afastou tal decisão, reclassificando o ato para a tipificação como estupro.

Ele classificou a fundamentação do acórdão do TJMT como “mera retórica” para afastar a aplicação do artigo 213 do Código Penal, pois todos os elementos caracterizadores do delito de estupro estão presentes no caso: a satisfação da lascívia, devidamente demonstrada, aliada ao constrangimento violento sofrido pela vítima, revela a vontade do réu de ofender a dignidade sexual da vítima. Os demais ministros da Sexta Turma acompanharam o voto do relator²¹³.

Há ainda que se destacar a atuação do Conselho Nacional de Justiça²¹⁴ no sentido de impulsionar a efetivação da Lei Maria da Penha no judiciário nacional. Ao realizar as “Jornadas Maria da Penha” entre os diversos tribunais nacionais foi criado o Fórum Permanente de Violência Doméstica e Familiar (FONAVID) que através de encontros anuais emitem enunciados²¹⁵ a fim de uniformizar as decisões nos casos de violência contra a mulher em todo o país. Atualmente são 33 enunciados, sendo os dois primeiros relativos às relações de parentesco e afetivas autorizadas para a aplicação da Lei Maria da Penha:

ENUNCIADO 1 – Para incidência da Lei Maria da Penha, não importa o período de relacionamento entre vítima e agressor (a), nem o tempo decorrido desde o seu rompimento, bastando que reste comprovado que a violência decorreu da relação de afeto.

ENUNCIADO 2 – Inexistindo coabitação ou vínculo de afeto entre agressor (a) e ofendida, deve ser observado o limite de parentesco estabelecido pelos artigos 1.591 a 1595 do Código Civil, quando a invocação da proteção conferida pela Lei n. 11.340/06 decorrer exclusivamente das relações de parentesco. (BRASIL, 2009)²¹⁶

Tais enunciados demonstram que a controvérsia sobre quais relacionamentos afetivos foram abarcados pela Lei Maria da Penha foi tão intensa que se tornou necessário firmar posicionamento neste sentido. Não ocorreu de forma diferenciada com as relações de parentesco. Conforme foi possível verificar nos vários julgados do STJ neste sentido, as relações familiares foram alvo das mais variadas interpretações e, por esta razão, estabelecer mediante enunciado quais as relações de parentesco estão incluídas na violência doméstica indica a pretensão de uniformizar os julgados dando a casos semelhantes o mesmo tratamento.

b) Políticas Públicas e Orçamento

²¹³ Disponível em http://www.stj.jus.br/sites/STJ/default/pt_BR/Comunica%C3%A7%C3%A3o_noticias/Not%C3%ADcias/Sexta-Turma-cassa-decis%C3%A3o-que-considerou-estupro-como-se-fos-se-beijo-roubado

²¹⁴ Órgão criado a partir da Emenda Constitucional n.45, em 14/06/2005, com o fim de facilitar a gestão do Poder Judiciário no país.

²¹⁵ Entendimento firmado por órgãos colegiados sobre determinada questão jurídica

²¹⁶ Disponível em www.cnj.jus.br > Programas e ações > Violência contra a Mulher - Lei Maria da Penha

Alguns acontecimentos marcam a trajetória das políticas públicas de violência contra as mulheres no Brasil. O período da redemocratização até a criação da Secretaria dos Direitos das Mulheres em 2002 foi marcado por políticas isoladas, assistencialistas e com baixo comprometimento orçamentário, mas a partir de 2003 com a criação da Secretaria Especial de Políticas para Mulheres e edição do I Plano Nacional de Políticas para Mulheres, as ações passaram a ser sistematizadas em conjunto com o objetivo de compor uma rede nacional de enfrentamento à violência contra a mulher. Porém, a edição da Lei Maria da Penha e o estabelecimento do Pacto pelo Enfrentamento da Violência contra a Mulher impulsionam estas políticas a fim de incrementar os mecanismos capazes de atingir o ciclo de violência.

Documentos como o Relatório de Auditoria Operacional nas Ações de Enfrentamento da Violência Doméstica e Familiar contra as Mulheres do Tribunal de Contas da União (2012) e o Relatório Final da Comissão Parlamentar Mista de Inquérito sobre a Violência contra a Mulher no Brasil do Senado Federal (2013) noticiam que o orçamento para as políticas de combate à violência foi crescente entre os PPAs 2000-2003 e 2004-2007, mas atingiu o ápice no PPA 2008-2011, diante da aprovação da Lei Maria da Penha (2006), do Pacto pelo Enfrentamento da Violência contra a Mulher (2007) e do do II PNPM (2008). Há ainda que acrescentar o fato da transversalidade da questão ter-se ampliado sobremaneira através do assessoramento da SPM²¹⁷ na elaboração das políticas estatais e do orçamento, tornando-a responsabilidade comum a outros ministérios e secretarias do governo federal²¹⁸.

Em 2016, o Senado Federal através da Comissão de Direitos Humanos e Legislação participativa editou o 1º relatório sobre avaliação de Políticas Públicas pelo Poder Executivo relacionadas a medidas de enfrentamento à violência contra a mulher. Este documento representou um importante estudo do orçamento disponível aos órgãos públicos, visto que identifica os procedimentos orçamentários que podem coibir ou facilitar o alcance

²¹⁷ A lei 12314/2010 conferiu o status de ministério para a Secretaria Especial de Políticas para a Mulher e o seu artigo 22 conferiu a ela um assento no Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social que tem a função de assessorar a Presidência da República nas medidas desenvolvimentistas do país. Assim a SPM tem o papel de articular junto aos demais ministérios a execução e implementação da política com perspectiva de gênero. Em 2009, com o amadurecimento da política de violência, foi criada em seu interior a Subsecretaria de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres pelo Decreto 7043 e em 2012, pelo Decreto 7765, a Secretaria de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres. Esta institucionalização tende a garantir maiores e melhores condições para implementação e monitoramento das políticas. (SENADO FEDERAL, 2013)

²¹⁸ A linguagem e metodologia empregados no PPA, na LDO e na LOA são universais e de difícil análise. A maior dificuldade é estabelecer o que é o orçamento de combate à violência contra a mulher dentro do orçamento geral da União. Daí porque o Centro Feminista de Estudos e Assessoria (CFEMEA) em parceria com o Senado Federal (Portal de Orçamentos SIGA) desenvolveu uma metodologia de análise separando os programas específicos de todos os ministérios dividindo-os por 9 áreas temáticas. (SENADO FEDERAL, 2013)

das metas desejadas. Para tanto realizou a análise comparativa dos PPAs 2008-2011 e 2012-2015, verificando, em um primeiro instante, que os gastos no PPA 2008-2011 estavam atrelados a diversos Ministérios, mormente ao da Justiça e à SPM, e que o PPA 2012-2015 apresentou uma trajetória de gastos atrelados à SPM vinculados à política de enfrentamento da violência contra a mulher.

Mas outras conclusões também foram possíveis. Assim percebeu-se que houve uma alocação orçamentária crescente entre 2008 e 2015, que a maior parte dos recursos foram direcionados à ampliação e consolidação da rede de serviços especializados de atendimento às mulheres em situação de violência e que em 2014 ocorre o destaque para a ação orçamentária de construção da Casa da Mulher Brasileira²¹⁹. Constatou-se, outrossim, que o PPA 2008-2011 privilegiou a contratação direta ou mediante convênios de serviços em detrimento da contratação de obras ou aquisição de materiais ou bens e o contrário ocorreu no PPA 2012-2015. Ou seja, de 2008 a 2011 o orçamento atendeu a despesas correntes e de 2012 a 2015 a despesas de capital destinadas a obras ou aquisição de materiais e bens. Outra constatação foi a de que no PPA 2008-2011 prevaleceu a estratégia de execução das ações mediante transferência de recursos para os Estados por força do Pacto. Já o PPA 2012-2015 previu que a maior parte das despesas fossem realizadas mediante aplicação direta dos recursos, o que ocorreu de maneira decrescente, sendo 95% das verbas destinadas a aplicações diretas em 2013 e 75% em 2014 e 2015.

Segundo a SPM (2011) dois conceitos permeiam as políticas de violência contra a mulher: o de Rede de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres e o de Rede de Atendimento à Mulher em Situação de Violência. O enfrentamento diz respeito à articulação entre Estado e sociedade para o empoderamento, a responsabilização e a assistência à mulher, já o atendimento está voltado para as ações e serviços que atendam aos requisitos do enfrentamento. Para tanto, a rede de atendimento tem o propósito de trabalhar na melhoria e humanização do acolhimento, bem como, na identificação e encaminhamento adequado. Portanto, a rede de atendimento compõe a rede de enfrentamento e a torna efetiva através do trabalho articulado e integrado dos variados serviços que intentam atender a multiplicidade da violência. É neste sentido que:

²¹⁹ A Casa da Mulher Brasileira é uma inovação no atendimento humanizado às mulheres. Integra no mesmo espaço serviços especializados para os mais diversos tipos de violência contra as mulheres: acolhimento e triagem; apoio psicossocial; delegacia; Juizado; Ministério Público, Defensoria Pública; promoção de autonomia econômica; cuidado das crianças – brinquedoteca; alojamento de passagem e central de transportes. Informação disponível em <http://www.spm.gov.br/assuntos/violencia/cmb>

(...) a rede de atendimento é composta por: Centros de Atendimento à Mulher em situação de violência (Centros de Referência de Atendimento à Mulher, Núcleos de Atendimento à Mulher em situação de Violência, Centros Integrados da Mulher), Casas Abrigo, Casas de Acolhimento Provisório (Casas-de-Passagem), Delegacias Especializadas de Atendimento à Mulher (Postos ou Seções da Polícia de Atendimento à Mulher), Núcleos da Mulher nas Defensorias Públicas, Promotorias Especializadas, Juizados Especiais de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher, Central de Atendimento à Mulher - Ligue 180, Ouvidoria da Mulher, Serviços de saúde voltados para o atendimento aos casos de violência sexual e doméstica, Posto de Atendimento Humanizado nos aeroportos (tráfico de pessoas) e Núcleo de Atendimento à Mulher nos serviços de apoio ao migrante. (p.15)

Esta rede de atendimento, no entanto, não depende apenas das políticas públicas federais. A organização do Estado nos moldes do federalismo denota competências compartilhadas entre União, estados-membros e municípios. Embora os centros de atendimento, as casas abrigos e as delegacias de mulheres²²⁰ não tenham surgido no cenário brasileiro tão recentemente, as que foram instituídas antes de 2003 (ano de criação da SPM) foram iniciativas isoladas de alguns estados e municípios que tomados por questões de segurança pública ou pelo envolvimento com os movimentos sociais decidiram por este tipo de acolhimento. Após o I PNPM estas iniciativas passaram a incorporar um plano de metas para a manutenção, melhoria e ampliação das unidades já existentes. Mas é com a edição da Lei Maria da Penha e o lançamento do Pacto pelo Enfrentamento da Violência contra as Mulheres que a rede de atendimento passa a ser articulada entre os diferentes níveis de poder.

Os organismos de políticas para as mulheres se proliferaram nas esferas regionais e locais de poder como condição mínima para compor o Pacto. Dentro da lógica da transversalidade, intersetorialidade e capilaridade propostas por esta política, são estes organismos que gerenciam a distribuição dos recursos necessários para a rede de atendimento. O esforço para a articulação da rede passa a ser compartilhado entre os entes federativos através do financiamento inicial da SPM. Segundo consta da publicação da SPM sobre Rede de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres (2011, p.19), os serviços financiados a partir do Pacto, em 2008, tinham como meta os centros de referência de atendimento e as casas-abrigo, posteriormente em 2009, 2010 e 2011, mais amplamente para além destes, as casas de passagem, defensorias e delegacias especializadas. A fim de complementar as metas de implementação da rede e de padronizar os atendimentos em todo o país, a SPM elaborou Normas Técnicas de Uniformização para Centros de Atendimento, para abrigamento e para as

²²⁰ A primeira delegacia especializada para a mulher surge em 1985 no estado de São Paulo influenciado pela experiência dos movimentos sociais no SOS Mulher (ver em GREGORI, Maria Filomena. *Cenas e Queixas: um estudo sobre mulheres, práticas violentas e movimento feminista*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1993.)

Delegacias Especializadas da Mulher, contendo uma referência de padrão mínimo de funcionamento²²¹.

De acordo com a avaliação do TCU (2012), os Centros de Referência de Atendimento à Mulher, no entanto, apresentaram uma deficiência de unidades diante da demanda nacional, concentradas prioritariamente nas capitais. Algumas unidades foram apontadas como precárias, prescindindo de reformas, além da falta de recursos humanos próprios capacitados em gênero. O principal objetivo da rede, qual seja, o de oferecer serviços de forma articulada, também foi alvo da análise e as conclusões apontaram para o isolamento destes centros com os serviços da rede. No que se refere às casas-abrigos, o resultado não diferiu muito. Foi constatado que a maioria delas serve apenas como abrigo sem outros serviços de acompanhamento como o psicossocial e o jurídico além da falta de pessoal capacitado. A estrutura física foi apontada como inadequada na maioria delas, pois tratam de espaços improvisados sem privacidade e com falhas na manutenção. A ociosidade das abrigadas e a falta de atividades escolares, tanto para elas como para seus filhos, também mereceu críticas.

Acresce-se à rede de atendimento, em nível nacional, a Central de Atendimento à Mulher – Ligue 180²²² e a Ouvidoria da Mulher, órgãos diretamente ligados à SPM e responsáveis pela captação de informação das usuárias da rede. Segundo dados do portal da SPM²²³, o Ligue 180 foi criado em 2005 como um serviço de utilidade pública que funciona de forma gratuita, 24 horas por dia, todos os dias da semana, com o objetivo de informar os direitos às mulheres vítimas de violência, encaminhá-las para a rede de atendimento e também para receber reclamações sobre os serviços ofertados e sistematizar dados que possibilitem assessorar nas políticas públicas. A partir de 2014, o Ligue 180 assumiu as atribuições de disque-denúncia referentes às violências, possibilitando o encaminhamento dos casos aos órgãos de investigação e coerção competentes. Ressalta-se, ainda, o serviço de tecla de emergência que direciona as ligações para a Ouvidoria da Mulher nos casos de tráfico de mulheres que mantém parceria com a polícia federal para averiguação dos casos. De forma que a Ouvidoria com atribuições de atendimento e encaminhamento age de maneira a auxiliar e incrementar o serviço da Central de Atendimento²²⁴.

²²¹ Disponível em www.observatoriodegenero.com.br

²²² Segundo informações da SPM o Ligue 180 atende chamadas da Argentina, Bélgica, Espanha, Estados Unidos da América, França, Guiana Francesa, Holanda, Inglaterra, Itália, Luxemburgo, Noruega, Paraguai, Portugal, Suíça, Uruguai e Venezuela

²²³ www.spm.gov.br

²²⁴ ver Capítulo 3 item 3.2.3

A PNETP também criou mecanismos para a rede de atendimento através de serviços disponibilizados nas fronteiras. O Núcleo da Mulher da Casa do Migrante em Foz do Iguaçu (tríplice fronteira – Brasil, Argentina e Paraguai) foi a primeira das iniciativas²²⁵. A SPM noticia que também mantém um centro de atendimento na fronteira de Roraima com a Venezuela desde 2012 e que pretende abrir três novos núcleos (um na fronteira do Amapá com a Guiana Francesa, outro no Acre com a Bolívia e Peru e outro no Rio Grande do Sul com o Uruguai²²⁶).

A rede de atendimento conta ainda com serviços ligados ao Ministério da Saúde através dos serviços de atendimento à violência sexual ligados à Secretaria de Atenção à Saúde da Mulher. O Relatório Final da Comissão Mista Parlamentar de Inquérito do Senado Federal (2013) considerou que, embora a lei 10778/2003 tenha instituído a notificação compulsória dos casos de violência contra as mulheres pelos profissionais da saúde pública aos órgãos municipais e estaduais a fim de possibilitar as autoridades responsáveis o acesso aos casos, a efetivação desta prática ainda é baixa.

4.2.2 Implantação de mecanismos de acesso à Justiça

a) Legislação e Jurisprudência

Grandes discussões jurídicas foram travadas com respeito ao acesso à justiça das vítimas de violência doméstica no país. Como já analisado, desde a edição da Lei 9099/95 (Lei dos Juizados) em que os procedimentos relativos aos crimes denominados de “menor potencial ofensivo” tenderam à despenalização, as lesões corporais leves, tipo penal de maior incidência na violência doméstica, seriam processados e julgados com ritos sumaríssimos e suspensão condicional do processo com o pagamento de cestas básicas ou multas. Resultado meramente simbólico diante da gravidade do problema social. A Lei Maria da Penha surge para mudar esta realidade. Especificamente em seu artigo 41 afastou a incidência da lei 9099/95 para os casos de violência doméstica e familiar e o artigo 17 ainda vedou as penas de cesta básica ou pecuniária.

²²⁵ Segundo informações da SPM Em 2009 foi assinado Acordo entre Brasil, Paraguai e Argentina com o intuito de transformar o Núcleo em um centro trinacional, que atenderá mulheres das tres nacionalidades e estabelecerá parcerias com os servicos dos tres países. O Núcleo ativa uma rede regional de atendimento as mulheres.

²²⁶ Ver em <http://www.pdt.org.br/mulher/wp-content/uploads/2012/10/Apres.-Secretaria-Mulheres1.pdf>

Apesar do texto da lei ser claro quanto ao afastamento do procedimento da lei dos Juizados, a jurisprudência do STJ divergiu até o ano de 2011²²⁷ sobre a espécie de ação penal destinada a atender os casos de violência doméstica. A divergência era relativa à condição da representação da ofendida contra o seu agressor para prosseguimento da ação penal até o julgamento final com a efetiva aplicação da pena. De forma que não bastaria a constatação pela autoridade policial da existência de ato de violência, a mulher, efetivamente, deveria externar claramente sua vontade de dar continuidade ao processo contra seu agressor. Os entendimentos discordantes estavam em estabelecer se a Lei Maria da Penha afastou a aplicação de todos ou apenas alguns institutos da Lei 9099/95.

O argumento que afastava totalmente a Lei dos Juizados nos casos de violência doméstica baseou-se na função social da lei, para não só não admitir o processamento e julgamento dessas ações no rito sumaríssimo e com substituição de penas, como também para afastar a representação nos casos de lesão corporal leve. Levando-se em consideração que a realidade demonstra a vulnerabilidade da mulher nos casos de agressão e que, conseqüentemente, o seu ato de representação, quando não ocorre, está vinculado à sua fragilidade emocional, condicionar o andamento da ação penal pode representar uma violência institucional. Já a alegação que afastava apenas os institutos nominados pelo artigo 17 fundamentava-se na autonomia da ofendida.

Os posicionamentos dos ministros do STJ demonstram esta situação que ora possibilitavam o andamento da ação penal, oferecendo acesso à justiça às ofendidas, ora entendiam pelo não prosseguimento por falta de condição essencial, dando tratamento diferente a situações semelhantes. Os argumentos a favor ou contra à representação tornando a ação penal pública condicionada estão presentes no Recurso Especial 1097042/DF julgado em 24/02/2010²²⁸. O relator ministro Napoleão Nunes Maia Filho se posicionou contrário à representação:

Parece fora de qualquer incerteza intelectual – digo-o com a máxima venia – não se admitir que uma lei criada para coibir e punir mais rigorosamente a prática de violência contra a mulher no âmbito doméstico ou familiar seja interpretada de modo a acarretar benefício processual em favor do seu agente; em casos assim, melhor se buscar a função inibidora e repressiva da Lei Maria da Penha, ou a sua motivação sócio-histórica e ideológica, técnica de exegese normativa perfeitamente harmônica com as recomendações teóricas da Ciência do Direito na sua fase pós-positivista, em que os valores

²²⁷ Ano de julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade 4424 pelo STF que pacificou a questão

²²⁸ Vários outros julgados cuidaram da questão: AgRg no REsp 1094727; REsp 1127981/PE; AgRg no REsp 1049810/DF; HC 155057/RJ

da cultura e da civilização, da justiça e da paz, são as grandes linhas mestras da nova hermenêutica jurídica (...)

Nesse contexto, deixar-se ao encargo da vítima a decisão sobre a deflagração da persecução penal, representa, em última análise, reduzir ou negar eficácia dos propósitos protetivos da norma legal, um verdadeiro retrocesso, ao se restabelecer o estado de ineficácia por vezes verificado sob a égide da Lei 9.009/95; seria, ao meu modesto sentir – e digo isso com o maior respeito aos doutos pontos de vista em contrário – deixar de considerar que o temor, a ameaça, a dependência econômica e a pressão psicológica retiram da vítima da afronta a sua autonomia decisória ou imaginar que a mulher agredida no ambiente doméstico seria tão heróica, tão destemida e dotada de tanta coragem pessoal que poderia superar esses inegáveis fatores inibidores da sua decisão de representar contra o seu agressor. (p.11-12)

No entanto, o voto vencedor foi o do ministro Jorge Mussi que foi favorável à representação:

Por fim, saliento que no caso do crime de estupro, cuja gravidade nem de longe se compara com o que verte, é necessária a representação por parte da vítima; logo, não seria razoável a imposição, à mulher, do prosseguimento da ação penal relativa ao delito de lesão corporal leve, quando esta não mais pretendesse a condenação criminal de seu companheiro.

Portanto, a melhor interpretação a ser dada é aquela que permite à vítima, em um juízo discricionário, avaliar se realmente deseja mover ação penal contra seu agressor, sendo certo que o próprio legislador cuidou de garantir a vontade livre da ofendida nos casos de retratação, ao determinar que esta somente poderá ser realizada perante o magistrado, o qual terá condições de aferir a real espontaneidade da manifestação apresentada. (p.24)

O STF analisou a questão pela primeira vez no julgamento do Habeas Corpus 106212/MS em 24/03/2011. Neste julgado, o ministro relator Marco Aurélio de Mello deixa claro a interpretação de que o art. 41 da Lei Maria da Penha, que afasta a lei 9099/95 nos casos de violência doméstica e familiar, é constitucional e não fere o princípio da igualdade dando tratamento diferenciado entre homens e mulheres. O seu voto, seguido pelos outros ministros, assim destaca:

Tenho como de alcance linear e constitucional o disposto no artigo 41 da Lei no 11.340/2006, que, alfm, se coaduna com a máxima de Ruy Barbosa de que a “regra da igualdade não consiste senão em quinhoar desigualmente aos desiguais, na medida em que se desigalam... Tratar com desigualdade a iguais, ou a desiguais com igualdade, seria desigualdade flagrante, e não igualdade real”. O enfoque atende à ordem jurídico-constitucional, à procura do avanço cultural, ao necessário combate às vergonhosas estatísticas do desprezo às famílias considerada a célula básica que é a mulher. (p.2)

No entanto, este posicionamento não foi suficiente para afastar a celeuma. O STJ mesmo conhecendo o teor desta decisão continuou a debater sobre a representação nos casos de lesão corporal leve em conflitos domésticos, regra contida no art. 89 da lei 9099/95. A ministra Maria Thereza de Assis Moura em 06/11/2011 ao julgar o Habeas Corpus 191066 declara:

Assim, tendo em vista que o fim do processo penal, a inflicção da reprimenda, culminou na aplicação de mera restrição de direitos (como, em regra, é o caso das perseguições por infrações penais de médio potencial ofensivo), repisa-se, não se mostra proporcional inviabilizar a incidência do art. 89, por uma interpretação ampliativa do art. 41 da Lei 11.340/06. Tal providência revelaria uma opção dissonante da valorização da dignidade da pessoa humana, pedra fundamental do Estado Democrático de Direito, que é um modelo antropológicamente amigável, no dizer de Canotilho.

É mister ainda lembrar que, recentemente, o Supremo Tribunal Federal decidiu em sentido contrário, quando denegou o HC no 106.212/MS, no qual se pretendia "a suspensão dos efeitos da condenação imposta ao paciente, nos termos do art. 89 da Lei 9.099/95, e, em consequência, declarou a constitucionalidade do art. 41 da Lei 11.340/2006 ("Aos crimes praticados com violência doméstica e familiar contra a mulher, independentemente da pena prevista, não se aplica a Lei no 9.099, de 26 de setembro de 1995.") conforme noticiado no Informativo no 620 daquela Corte.

Contudo, trata-se de decisão sem efeito vinculante, sendo apenas um precedente, pelo que prevalece, data venia, a meu sentir, o raciocínio aqui expandido. (p.9-10)

No entanto, o STF encerra o debate ao Julgar a Ação Direta de Inconstitucionalidade 4424, em 09/02/2012, com efeito vinculante para todo o país. Novamente o ministro Marco Aurélio de Mello enfrenta a questão e assim se posiciona:

Descabe interpretar a Lei Maria da Penha de forma dissociada do Diploma Maior e dos tratados de direitos humanos ratificados pelo Brasil, sendo estes últimos normas de caráter supralegal também aptas a nortear a interpretação da legislação ordinária. Não se pode olvidar, na atualidade, uma consciência constitucional sobre a diferença e sobre a especificação dos sujeitos de direito, o que traz legitimação às discriminações positivas voltadas a atender as peculiaridades de grupos menos favorecidos e a compensar desigualdades de fato, decorrentes da cristalização cultural do preconceito. (...)

Representa a Lei Maria da Penha elevada expressão da busca das mulheres brasileiras por igual consideração e respeito. Protege a dignidade da mulher, nos múltiplos aspectos, não somente como um atributo inato, mas como fruto da construção realmente livre da própria personalidade. Contribui com passos largos no contínuo caminhar destinado a assegurar condições mínimas para o amplo desenvolvimento da identidade do gênero feminino. (p.13-14)

Mas a polêmica continua no voto do ministro Cesar Peluzo, que embora vencido, externa dessa maneira seu posicionamento:

Muitas mulheres não fazem a delação, não levam a notícia-crime por decisão que significa exercício do núcleo substancial da dignidade da pessoa humana, que é a responsabilidade do seu destino. Isso é dimensão que não pode ser descurada. O ser humano se caracteriza, exatamente, por ser sujeito da sua história, a capacidade que tem de se decidir por um caminho, e isso me parece que transpareceu à edição dessas duas normas agora contestadas. (...)

Nós estamos concentrados na situação da mulher, que merece, evidentemente, todas as nossas preocupações, merece toda a proteção do ordenamento jurídico. Isso é coisa indiscutível. Mas assim o legislador, como o constituinte levaram em consideração, como valores, que têm que ser de algum modo compatibilizados, a necessidade da proteção da condição da mulher e a necessidade da manutenção da situação familiar, em que está envolvida não apenas a condição da mulher ou a condição do parceiro, mas também filhos, netos, outros parentes, e que constituem elemento fundamental na mecânica da sociedade. (p. 92-93)

Foi somente depois do julgamento da constitucionalidade da Lei Maria da Penha que os tribunais, inclusive o STJ, passaram a se posicionar contra a representação para os crimes de lesão corporal leve e a entender que a representação, necessária para os crimes contra a liberdade sexual e ameaça, por exemplo, pode se dar de maneira simples, bastando essa vontade estar expressa no momento da comunicação do ato criminoso à autoridade policial. A repercussão da constitucionalidade foi tamanha que os votos do STJ, a partir de então, foram no sentido de que a desnecessidade de representação atingisse casos anteriores à Ação Direta de Inconstitucionalidade.

O julgamento do Recurso em Habeas Corpus 49358/RJ, a ministra Marilza Maynard deixou claro que:

É certo, ainda, que a aplicação do entendimento proferido pelo Supremo Tribunal Federal na ADI 4.424/DF retroage aos casos ocorridos anteriormente ao posicionamento, tendo em vista que, não tendo a Corte Suprema realizado a modulação dos seus efeitos, a decisão proferida possui, além da eficácia erga omnes, efeitos ex tunc. Assim, tal entendimento aplicar-se-á inclusive aos delitos praticados anteriormente ao referido posicionamento. (p.6-7)

O fato da ação penal ser pública incondicionada nestes casos continuou a atingir a jurisdição do STF e, por este motivo, a casa editou a súmula²²⁹ 542 em 30/08/2015 que assim

²²⁹ Jurisprudência dominante de um tribunal utilizada, frequentemente, pelos juristas, como fonte do Direito.

proclamou: “A ação penal relativa ao crime de lesão corporal resultante de violência doméstica contra a mulher é pública incondicionada.” (BRASIL, 2015)²³⁰

Resolvida esta questão, a polêmica em torno da Lei Maria da Penha continua, porém, agora sobre a possibilidade da substituição de penas. De acordo com todas as interpretações dadas a esta legislação, o sentido da lei foi o de se coadunar com os tratados e convenções internacionais a fim de dar tratamento mais severo aos casos de violência contra a mulher, independentemente do tipo e grau nelas empregadas. No entanto, os julgados sobre a substituição de penas privativas de liberdade para as restritivas de direito divergem sobre o objetivo da lei. O STF analisou esta possibilidade em três oportunidades recentes em que o argumento utilizado era a intensidade da violência, efetivamente, utilizada no caso concreto²³¹. Em duas oportunidades, a pouca intensidade não influenciou na necessidade de punição mais severa, em outra, contudo, este argumento foi suficiente para autorizar a punição mais branda.

O ministro Teori Zavascki no Habeas Corpus 129446/15 em 20/05/2015 coloca que:

Nesse contexto, perde sustento a alegação de que o art. 17 da Lei 11.340/06 autorizaria a substituição da pena corporal por sanções restritivas de direitos quando o crime é cometido com violência. Ora, não parece crível imaginar que a Lei Maria da Penha, que veio justamente tutelar com maior rigor a integridade física das mulheres, teria autorizado a substituição da pena corporal, mitigando a regra geral do art. 44, I, do Código Penal, que a proíbe. (p. 5)

No mesmo sentido se posicionou a ministra Rosa Weber no Habeas Corpus 131129/MS em 10/05/2016:

Na hipótese, além de impertinente a pretensão defensiva de graduar os níveis de violência merecedores ou não da concessão do benefício, revelam os autos que o paciente desferiu pontapés e socos na vítima e, ato contínuo, derrubou-a da motocicleta “*em virtude de fechamento brusco e proposital do veículo que conduzia*”, ocasionando lesões corporais comprovadas pelo laudo de exame de corpo de delito, a caracterizar violência em grau elevado de reprovabilidade.

Inobstante a pena privativa de liberdade aplicada tenha sido inferior a 04 (quatro) anos, a violência engendrada pelo paciente contra a vítima, no contexto das relações domésticas, obstaculiza a concessão do benefício do

²³⁰ Em data anterior (10/06/2015), o STJ já havia lançado a Súmula 536: “A suspensão condicional do processo e a transação penal não se aplicam na hipótese de delitos sujeitos ao rito da lei Maria da Penha” repetindo regra do artigo 17 da Lei 11340/2006.

²³¹ O STJ se pronunciou sobre o assunto em outros 3 julgados: AgRg no REsp 1557673/MS; RHC 64171/SP e HC 207978/MS.

art. 44 do Código Penal. (p.9)

No entanto, mais recentemente o ministro Dias Tófoli no julgamento do Habeas Corpus 132342/MS em 30/08/2016, citando parecer do Ministério Público, foi contrário a este posicionamento:

(...) cuidando-se de contravenção, infração de natureza menos grave, é de se entender que não há vedação à substituição, reservada para os casos de maior gravidade. Donde a possibilidade de substituição por pena alternativa desde que, com observância ao disposto no art. 17 da Lei Maria da Penha, essa substituição não fique resumida ao pagamento de cesta básica, de prestação pecuniária ou multa. (p.6)

Ainda sobre a questão do acesso à justiça, outros dois julgados devem ser analisados. Referem-se a dois casos de admissão da ação penal por prerrogativa de foro²³². O primeiro deles ocorreu em 16/06/2004 e se tratou do inquérito 2033-8/DF de crime de Assédio Sexual contra o então ministro Paulo Medina do STJ. E o segundo, mais recentemente, em 21/06/2016, com o julgamento da aceitabilidade do inquérito 3932/DF de Incitação ao Crime contra o deputado federal Jair Bolsonaro.

No primeiro caso, a possibilidade de ação penal contra um ministro do STJ foi afastada por ser considerada temerária e contrariar o princípio da inocência, já que a peça processual inicial foi considerada inapta por não apresentar indícios mínimos do crime, ao contrário, apenas contar com a narrativa da ofendida. Da análise dos votos dos ministros do STF depreende-se que a questão da vulnerabilidade da vítima estava presente na discussão. O voto da ministra Ellen Grace deixa claro que:

Na hipótese, pelo que se verificou do relatório, a requerente não estava constrangida a tolerar a continuidade de um comportamento que a desagradava. É funcionária concursada que se encontrava exercendo função de confiança junto ao requerido. Essa relação de confiança é via de mão dupla e sua quebra desonera a qualquer um dos partícipes. Daí porque não constato a presença de um dos elementos que poderia caracterizar um caso típico de assédio sexual, vale dizer, a circunstância de que a requerente se encontrasse à mercê do requerido, sem oportunidade de defesa ou correndo risco de prejuízo econômico ou profissional. (p.100)

Apenas o ministro Marco Aurélio de Mello se posicionou favoravelmente à ação penal, advertindo, que do contrário o poder judiciário estaria admitindo a revitimização:

²³² Autoridades que somente podem responder a procedimento penal com autorização da Suprema Corte do País. (artigos 53 e 102 da Constituição Federal)

Não sou médico, muito embora, de médico, todos tenhamos alguma coisa. Digo que ela vai entrar em depressão profunda se não tiver a oportunidade de provar o que veiculado na inicial, no exercício da própria cidadania; um direito que a Suprema Corte do país deve preservar (...). (p.120)

No segundo caso, ao contrário, a ação penal foi autorizada tendo em vista que a notoriedade das declarações proferidas pelo agressor, um deputado federal para a imprensa nacional, incentivam a cultura do estupro no país. O parlamentar afirmou publicamente que não estupraria a Deputada Federal Maria do Rosário porque ela não merece. Indagado sobre o motivo, respondeu: “Não merece porque ela é muito ruim, porque ela é muito feia, não faz meu gênero, jamais a estupraria. Eu não sou estuprador, mas, se fosse, não iria estuprar, porque não merece.”²³³

O ministro relator Luiz Fux classificou a conduta como criminosa afastando a tese da imunidade parlamentar²³⁴:

Deveras, não obstante a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal tenha entendimento no sentido da impossibilidade de responsabilização do parlamentar quando as palavras tenham sido **proferidas no recinto da Câmara dos Deputados**, *in casu* as declarações foram proferidas em **entrevista** a veículo de imprensa, não incidindo, assim, a imunidade. Com efeito, o denunciado decidiu, ainda, conceder uma entrevista a diário de circulação nacional (Jornal Zero Hora). Na entrevista, o acusado voltou a registrar que a Deputada Federal Maria do Rosário não merecia ser estuprada, por ser uma mulher cujos dotes físicos ou intelectuais não o atraíam. (...) Portanto, cuidando-se de declarações firmadas em entrevista concedida a veículo de grande circulação, cujo conteúdo não se relaciona à garantia do exercício da função parlamentar, não incide a imunidade prevista no art. 53 da Constituição Federal. (p.25-26)

E mais a frente analisa o mérito da questão, dando especial atenção à repercussão de uma declaração proferida por uma pessoa pública:

Assim, o desprezo demonstrado pelo **bem jurídico protegido (dignidade sexual) reforça e incentiva a perpetuação dos traços de uma cultura que ainda subjuga a mulher**, com potencial de instigar variados grupos a **lançarem sobre a própria vítima a culpa por ser alvo de criminosos sexuais, deixando**, a depender da situação, **de reprovar a violação sexual, como seria exigível mercê da expectativa normativa**. Não se pode olvidar o momento atual vivenciado no Brasil, em que se multiplicam casos de **estupros coletivos**.

²³³ <http://g1.globo.com/politica/noticia/2016/06/bolsonaro-vira-reu-por-falar-que-maria-do-rosario-nao-merece-ser-estuprada>

²³⁴ Artigo 53 da Constituição Federal trata da inviolabilidade das opiniões e palavras proferidas pelos parlamentares brasileiros.

In casu, nota-se, a partir dos documentos juntados com a denúncia, que a fala do Parlamentar provocou a prática de **novos crimes contra a honra da Deputada Federal**, insultos que também podem se reproduzir e vir a atingir outras mulheres. (p.35)

O que diferenciou um caso do outro foi a notoriedade da violência utilizada pelo agressor. No caso do Assédio Sexual, o voto vencedor deixou claro este detalhe, ao afirmar que a peça inicial não apresentava sequer indícios de crime. Como o Assédio Sexual ocorre em quatro paredes, sem testemunhas, a palavra da vítima deveria ser aceita como indício de crime. Mas este não foi o entendimento. Já no caso da Incitação ao Crime, além de tratarmos de pessoas com ocupações públicas, agressor e ofendida ocupam o cargo de deputado(a) federal, a declaração ofensiva foi dada a veículo de comunicação de circulação nacional. O alcance das declarações atingiu vários canais, inclusive as redes sociais, com capacidade de circulação rápida de informações. Daí, porque, o entendimento firmado foi no sentido de que havia indícios do crime.

Paralelo às interpretações jurisprudenciais dos tribunais superiores do país, o poder judiciário também se movimentou através do CNJ para criar mecanismos de acesso à justiça. O FONAVID editou enunciados sobre a questão da representação nos casos de violência doméstica (Enunciado 4, 19 e 20)²³⁵, de substituição da pena (Enunciado 6)²³⁶ e também sobre casos de feminicídio (Enunciados 31 e 32)²³⁷. Criou também o “Manual de Rotinas e Estruturação dos Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher”²³⁸ a fim de uniformizar o atendimento da mulher ofendida em todo o país. Além de editar dois atos normativos²³⁹, endereçados aos tribunais de todo o país, referente à promoção da defesa da mulher violentada.

²³⁵ ENUNCIADO 4 – A audiência prevista no artigo 16 da Lei n.º 11.340/06 é cabível, mas não obrigatória, somente nos casos de ação penal pública condicionada à representação, independentemente de prévia retratação da vítima.

ENUNCIADO 19 – O não-comparecimento da vítima à audiência prevista no artigo 16 da Lei n.º 11.340/06 tem como consequência o prosseguimento do feito.

ENUNCIADO 20 – A conduta da vítima de comparecer à unidade policial, para lavratura de boletim de ocorrência, deve ser considerada como representação, ensejando a instauração de inquérito policial.

²³⁶ ENUNCIADO 6 – A Lei n.º 11.340/06 não obsta a aplicação das penas substitutivas previstas no Código Penal, vedada a aplicação de penas de prestação pecuniária ou pagamento isolado de multa.

²³⁷ ENUNCIADO 31 – As medidas protetivas de urgência, previstas na Lei Maria da Penha, são aplicáveis nas Varas do Tribunal do Júri em casos de feminicídio.

ENUNCIADO 32 – As vítimas de crime de feminicídio e seus familiares devem contar com a assistência jurídica gratuita, devendo o(a) Juiz(a) designar defensor(a) público(a) ou advogado(a) dativo(a) para atuar em defesa nos processos de competência do Tribunal do Júri, exceto se estiverem assistidos por advogado e ou defensor público.

²³⁸ Disponível em <http://www.cnj.jus.br/images/programas/mutiroes-dacidadania/manualmariadapenha.pdf>

²³⁹ Ato Normativo 09/2007 sobre estruturação e capacitação dos Juizados da Violência Doméstica e Familiar e Ato Normativo 128/2011 sobre criação das coordenadorias estaduais da mulher em situação de violência doméstica e familiar perante os Tribunais Estaduais de todo o país.

No entanto, uma das maiores inovações da Lei Maria da Penha que dá aos Juizados de Violência Doméstica e Familiar um caráter híbrido, para processar e julgar as causas cíveis e criminais, não obteve avanço no sistema de justiça. Segundo relatório de auditoria do Tribunal de Contas da União²⁴⁰(2012) apontou que o FONAVID, através do enunciado 3, entende que as causas de natureza cível compreende apenas as medidas protetivas e de urgência.

Enquanto as normas da Lei Maria da Penha vinham sendo interpretadas das mais variadas formas pelo poder judiciário, também o poder legislativo nacional discutiam o alcance dos dispositivos desta lei. Dessa forma, surgiram vários projetos de lei com o intuito de modificar a Lei Maria da Penha. Quatro (4) deles são destaques para a questão do acesso à justiça. O PL 4367/2008 que estabelece o namoro como relação íntima de afeto; o PL 5297/2009 que determina todos os casos de violência doméstica como ação penal pública incondicionada; o PL 6374/2009 específico para crimes contra a liberdade sexual como ação penal pública incondicionada e o PL 3888/2012 que determina que todos os institutos despenalizadores devam ser afastados dos crimes de violência doméstica.²⁴¹

b) Políticas Públicas e Orçamento

As ações referentes ao acesso à justiça são coordenadas pela SPM, mas executadas pelo Ministério da Justiça. O Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (PRONASCI) destina recursos para a implantação de unidades policiais especializadas e Juizados da Violência Doméstica e Familiar como previstos pela Lei Maria da Penha²⁴². Como a competência da segurança pública e do sistema de justiça para os casos de violência contra a mulher²⁴³ é estadual, o Ministério da Justiça apenas se compromete com recursos para viabilizar a instalação das unidades, restando aos estados-membros em parceria com os municípios assegurar a sustentabilidade dos mecanismos e equipamentos públicos desta natureza.

²⁴⁰ O item 211 do relatório assim enuncia: Em entrevista com a então presidente do Fonavid, perguntou-se por que as varas criminais designadas para tratar da violência doméstica e familiar contra a mulher não acumulam as competências civil e criminal enquanto não forem criados os juizados especializados, conforme determina a Lei Maria da Penha. Ao responder, aduziu que a maioria dos magistrados entende que a competência civil de que trata a lei diz respeito somente à medida protetiva. Avalia que tem que ser feito um estudo mais aprofundado sobre a matéria. Segundo a magistrada, se for entendido que “cabe tudo”, isso fatalmente irá esvaziar as varas de família. Assinalou que a única lei que criou as duas competências, civil e criminal, para uma vara ou juizado foi a Lei Maria da Penha, contudo, entende que a essência da lei é criminal. (p.54)

²⁴¹ Disponível em <http://www.camara.gov.br>

²⁴² Programa do Ministério da Justiça sob o n. 1453 (PPA)

²⁴³ Excepcionados os casos de tráfico internacional de pessoas que são de competência da União Federal

A principal porta de entrada para a rede de atendimento são as Delegacias Especializadas no Atendimento às Mulheres (DEAMs) e, por este motivo a SPM editou as Normas Técnicas para padronização no atendimento das delegacias especializadas²⁴⁴, estabelecendo o funcionamento em tempo integral, o aparelhamento ideal, a integração com outros órgãos auxiliares, bem como, com os outros serviços da rede, o cumprimento dos prazos legais. Duas pesquisas de âmbito nacional foram realizadas para avaliar o perfil organizacional das delegacias da mulher, uma em 2001 e outra em 2004²⁴⁵, com resultados alarmantes e inviabilizadores da ação policial. A primeira delas constatou a carência operacional da maioria das unidades espalhadas pelo país: falta de viaturas, armamentos, equipamentos de computador, pontos de internet e linhas de telefone. Após a intervenção do Ministério da Justiça destinada a aparelhar melhor as delegacias, a segunda pesquisa constatou uma melhora na organização do serviço especializado.

O TCU (2012), no entanto, avaliou que, mesmo com todos os incentivos do Pacto, a quantidade de unidades policiais especializadas está abaixo da demanda e algumas delas apresentam localização inadequada por estarem distantes de grande parte da população ou dos serviços da rede. A grande maioria das unidades apresentam funcionamento restrito ao horário comercial, o que impossibilita a proteção policial no turno noturno e nos finais de semana. A carência de pessoal devidamente capacitado para o atendimento de mulheres em situação de violência também foi destacada como precariedade. Também o Relatório Final da Comissão Mista Parlamentar de Inquérito do Senado Federal (2013) apontou que os serviços auxiliares à investigação policial como o Instituto Médico Legal (IML) e o Instituto de Perícias Criminais (IPC) apresentam, de maneira geral em todo o país, uma precariedade de material e de pessoal, localização distante das delegacias especializadas e muitas vezes, de difícil acesso à grande parte das mulheres ofendidas.

A grande inovação da Lei Maria da Penha, os Juizados da Violência Doméstica e Familiar, mereceu especial atenção do CNJ que em 2007 editou a recomendação 9 destinadas aos Tribunais de Justiça estaduais a fim de que criem e estruturam os Juizados de Violência Doméstica e Familiar com a implementação de equipes multidisciplinares; que confirmem direito de preferência nos julgamentos dos casos de violência doméstica quando julgados em varas criminais comuns; que promovam a capacitação dos servidores e a integração com os serviços da rede de atendimento. Também fez publicar, em 2010, o Manual de Rotinas e Estruturação dos Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher destacando os

²⁴⁴ Disponível em www.spm.gov.br

²⁴⁵ Disponível em <http://www.observatoriodeseguranca.org/files/relatorioDEAMs2005.pdf>

parâmetros mínimos de recursos físicos e humanos, as rotinas para os cartórios e secretarias e a atuação em rede com os outros serviços de atendimento.

Em 2013, o CNJ publicou pesquisa que pretendeu avaliar a adesão dos Tribunais de Justiça estaduais a esta recomendação e as conclusões foram no sentido de que os Juizados instalados se concentram nas capitais ou em grandes centros urbanos e estão distribuídos de maneira não equânime pelo território nacional. Nos locais em que não há Juizados especializados, as causas são processadas e julgadas por juízes criminais, atendendo a norma do artigo 33 da Lei Maria da Penha. No entanto a pesquisa do CNJ asseverou a necessidade de especialização:

A abordagem das causas e o tratamento dispensado às partes requer trabalho bastante específico e diferenciado, o que uma vara com outras competências não consegue atender, pois desde o magistrado, o servidor da Secretaria, até aquele que integra as equipes técnicas multidisciplinares, todos devem estar sensibilizados e capacitados para entender o fenômeno da violência doméstica e familiar, não apenas para a resolução dos casos concretos, mas também para compreender que a violência familiar é grande, se não o maior, gerador da espiral de violência social. (2013, p.23)

Pesquisa mais recente do Ministério da Justiça intitulada “Violência contra a Mulher e as Práticas Institucionais” (2015)²⁴⁶, além de constatar a escassez de unidades jurisdicionais especializadas diante da quantidade de demandas, também concluiu que nos Juizados existentes há falta de espaço físico para o atendimento humanizado, ausência de equipe multidisciplinar e pessoal capacitado para o atendimento a mulheres em situação de violência. Conclusão que já havia sido emitida pela Comissão Parlamentar Mista de Inquérito (2013) ao criticar o comprometimento dos poderes judiciários dos estados:

A CPMI constatou que os Tribunais de Justiça, em todos os estados visitados, não dão a devida atenção à Lei Maria da Penha e não priorizam, nos orçamentos, a instalação de juizados e varas nem nas capitais nem no interior, e negligenciam a necessidade de equipe multidisciplinar. Ao que tudo indica, não houve ainda a compreensão necessária de que a violência contra mulheres não é mais aceita socialmente e não pode ser banalizada pelo Poder Judiciário através da negação da adequada prestação jurisdicional, que deve ser realizada pelas varas e juizados especializados. (p.53-54)

Mas a maior crítica destes dois documentos à postura do Poder Judiciário na aplicação da Lei Maria da Penha foi a respeito da competência híbrida dos Juizados de

²⁴⁶ Disponível em pensando.mj.gov.br/wp-content/uploads/2016/02/PoD_52_Cristiane_web-1.pdf

Violência Doméstica e Familiar, instituída pelo artigo 14 da Lei Maria da Penha. O judiciário compreende que a especialização é de natureza essencialmente penal e que a natureza cível compreende apenas as medidas protetivas, o que pode comprometer o acesso à justiça das ofendidas e contribuir para um processo de revitimização.

O desmembramento da prestação jurisdicional nos casos de violência doméstica e familiar contra a mulher, não obstante a previsão legal no sentido de atribuir também a competência cível aos Juizados, é outro problema que deve ser enfrentado para a efetivação de uma assistência eficaz às mulheres.

Nesta pesquisa foi possível observar que a necessidade de desmembrar o conflito entre diferentes áreas do Poder Judiciário tende a comprometer uma solução mais adequada, bem como dificultar o empoderamento da mulher, que se vê perdida entre tantos trâmites burocráticos. A necessidade de se socorrer de mais de uma “especialidade” na Defensoria Pública e ter de acompanhar processos em diferentes juízos torna a assistência do Estado extremamente dispendiosa e confusa para as usuárias dos serviços. (MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, 2015, p.104)

As críticas não compreendem só o Poder Judiciário, mas também os órgãos auxiliares como a Defensoria Pública e o Ministério Público²⁴⁷. As conclusões sobre a atuação destes órgãos também não foram consideradas satisfatórias. No que diz respeito ao Ministério Público, a Comissão Parlamentar Mista de Inquérito observou:

A CPMI verificou que as Promotorias da Mulher existentes não possuem infraestrutura adequada ao seu funcionamento. (...)

A CPMI também identificou que o volume de processos nas varas e juizados especializados impede que promotoras e promotores de justiça desempenhem outra atribuição importante no enfrentamento às violências contra mulheres - a atividade extrajudicial. Isso reforça a importância de uma Coordenadoria da Mulher no âmbito do Ministério Público para o exercício dessa atribuição. (SENADO FEDERAL, 2013, p. 55)

E no que diz respeito às Defensorias Públicas:

A Lei Maria da Penha, no art. 28, dispõe sobre a garantia de defensor público para as mulheres em situação de violência doméstica. No entanto, o reduzido número de defensores na grande maioria dos estados, impede a execução adequada deste dispositivo legal. (...)

A deficiência de defensores também é um impedimento para a ampliação dos Núcleos de Defesa da Mulher – NUDEM – nas comarcas do interior e mesmo na das capitais. (SENADO FEDERAL, 2013, p.56)

²⁴⁷ O Conselho Nacional de Procuradores Gerais (CNPGE) criou a Comissão Permanente de Promotores da Violência Doméstica (COPEVID)

Portanto, a falta de compreensão sobre os ditames da lei e falta de estruturação adequada das delegacias especializadas, dos Juizados, das promotorias de justiça e defensorias públicas, constatadas pelos relatórios e pesquisas aqui citados, constituem empecilhos para a efetivação do combate à violência contra a mulher no Brasil. O quadro geral demonstra que não se trata apenas de estruturação de políticas públicas²⁴⁸, mas também de percepções sociais arraigadas na culpabilização da vítima²⁴⁹, que edificam um sistema de justiça falho no atendimento humanizado e integral nos moldes almejados pela legislação.

A fim de que a perspectiva de gênero seja incorporada nas ações de investigação e julgamento no caso de mortes de mulheres no país, a SPM em parceria com o Ministério da Justiça e a ONU Mulheres, editou, recentemente, as Diretrizes Nacionais para o Femicídio (2016) no país. Com esclarecimentos e regras para investigar, processar e julgar este tipo de crime, o documento está direcionado aos agentes da segurança pública, membros do Ministério Público e do poder judiciário. O maior objetivo é evitar a violência institucional que revitimizava a mulher e, para tanto, as Diretrizes foram sistematizadas com o intuito de conscientizar os operadores do direito o contexto de risco social e vulnerabilidade que envolve a violência contra as mulheres.

4.2.3 - Monitoramento e Produção de informação

No que se refere ao monitoramento dos planos e legislação sobre violência contra a mulher com o intuito de produzir informação a fim de disponibilizá-las tanto para análise e implementação das políticas como para ensejar a participação política da sociedade, destaca-se três iniciativas em âmbito nacional. A primeira delas, lançada em 2007, tratou-se do Observatório da Implementação da Lei Maria da Penha (OBSERVE)²⁵⁰; a segunda, em 2009, o Observatório Brasil da Igualdade de Gênero; e o terceiro, em 2013 refere-se à campanha Compromisso e Atitude pela Lei Maria da Penha. Cada um destes projetos, dependendo de sua proposta, tem o intuito de articular informações entre Estado, sociedade civil e comunidade internacional.

A experiência do OBSERVE foi inovadora no país dada a amplitude da proposta. Através de recursos da SPM, um consórcio formado por 12 instituições espalhadas pelo país, distribuídas entre perfis acadêmicos e feministas²⁵¹, se propôs a coletar, analisar e divulgar

²⁴⁸ O relatório da auditoria do TCU (2012) e o relatório da CPMI (2013) noticiam boas práticas institucionais no combate à violência contra as mulheres, no entanto advertem que são fatos isolados.

²⁴⁹ Item 3.5.2, letra C da Pesquisa “Violência Contra a Mulher e as Práticas Institucionais” (2015)

²⁵⁰ www.observe.ufba.br

²⁵¹ NEIM/UFBA - Núcleo de Estudos Interdisciplinares sobre a Mulher - Região Nordeste; GEPEN/UFPA -

dados sobre o processo de efetivação da Lei Maria da Penha. Para tanto, desenvolveram em conjunto instrumentos de monitoramento²⁵² que viabilizassem a coleta dos dados direcionados aos órgãos estratégicos de cumprimento da Lei Maria da Penha. Foram, assim, produzidas duas pesquisas divulgadas em 2010: “Condições de Aplicação da Lei Maria da Penha nas DEAMs e nos Juizados da Violência Doméstica e Familiar” e “Identificando entraves na articulação dos serviços de atendimento às mulheres vítimas de violência doméstica e familiar em 5 capitais”, além de um relatório internacional: “Domestic Violence and Women’s Access to Justice in Brazil”.

Já o Observatório Brasil da Igualdade de Gênero, também iniciativa da SPM, teve como parâmetro o Observatorio de Igualdad de Género de América Latina e El Caribe da CEPAL. Seu principal objetivo é disseminar informações através de quatro eixos temáticos: indicadores e políticas públicas; legislação e legislativo; comunicação e mídia; internacional. Através do seu portal²⁵³ disponibiliza boletins periódicos, relatório anual socioeconômico da mulher, relatórios do Ligue 180 e da Ouvidoria da Mulher. O observatório ainda promove a publicação de uma revista com publicação anual que disponibiliza artigos e entrevistas sobre a temática de gênero.

E, por fim, a campanha Compromisso e Atitude pela Lei Maria da Penha, fruto do empenho do Ministério da Justiça, do Sistema de Justiça nacional²⁵⁴ e da SPM, disponibiliza um portal²⁵⁵ informativo. A intenção é tornar acessível notícias e informações sobre casos emblemáticos de violência contra a mulher e também sobre políticas públicas, além de disponibilizar legislação, convenções e tratados internacionais relativos ao tema, as normas e manuais produzidos pelo sistema de justiça nacional, jurisprudência do STF, do STJ e estatísticas produzidas por órgãos estatais e sociedade civil. Necessário, se faz também destacar a iniciativa do IPEA em conjunto com o Fórum Brasileiro de Segurança Pública que

Grupo de Estudos e Pesquisas Eneida de Moraes sobre Mulher e Relações e Gênero - no Norte; AGENDE - Ações em Gênero Cidadania e Desenvolvimento -, e NEPeM/UnB - Núcleo de Estudos e Pesquisas sobre a Mulher -, no Centro-Oeste; CEPIA - Cidadania, Estudo, Pesquisa, Informação e Ação -, e NEPP-DH/UFRJ - Núcleo de Estudos de Políticas Públicas em Direitos Humanos -, no Sudeste; e, por fim, o Coletivo Feminino Plural, Themis – Assessoria Jurídica e Estudos de Gênero e NIEM/UFRGS - Núcleo Interdisciplinar de Estudos sobre a Mulher e Gênero -, na região Sul. Além dessas instituições, o Consórcio estabeleceu parceria com a Rede Feminista de Saúde - Rede Nacional Feminista de Saúde, Direitos Sexuais e Direitos Reprodutivos -, a Redor - Rede Regional Norte e Nordeste de Estudos sobre a Mulher e Relações de Gênero - e o CLADEM - Comitê Latino-americano e do Caribe para a Defesa dos Direitos da Mulher – CLADEM/Brasil.

²⁵² Ver em www.fazendogenero.ufsc.br/9/.../anais/1278299099_ARQUIVO_FG9OBSERVE.pdf

²⁵³ www.observatoriodegenero.gov.br

²⁵⁴ Conselho Nacional de Justiça; Conselho Nacional do Ministério Público; Conselho Nacional dos Procuradores de Justiça; Conselho Nacional dos Defensores Públicos Gerais e Colégio de Tribunais de Justiça.

²⁵⁵ www.compromissoeatitude.org.br

produz, anualmente, um Atlas da Violência, destacando os dados da violência de gênero no país.

Como previsão futura há destaque para a criação do Observatório da Mulher contra a Violência aprovado pelo Senado Federal em 22 de março de 2016 que se destinará, com parceria com o Instituto DataSenado, a reunir informações agregadas sobre a situação de violência contra a mulher no país e a partir delas realizar estudos relacionados à temática. Ainda merece destaque a iniciativa do Conselho Nacional do Ministério Público em criar o Cadastro Nacional de Casos de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher, visto que no país as informações são dispersas em bancos de dados do Ministério da Saúde e da Justiça.²⁵⁶

4.3 – Argentina

O sistema de justiça da Argentina tem suas bases firmadas na Constituição da Nação. Especificamente o artigo 108 dispõe que o Poder Judiciário será composto pela Corte Suprema de Justiça e por todos os tribunais inferiores que o Congresso Nacional dispuser. Sendo assim a Corte Suprema de Justiça o órgão judiciário máximo do país, muito embora as questões afetas à constitucionalidade não sejam de sua competência exclusiva, o artigo 117 lhe reserva a função recursal neste sentido, além da exclusividade de algumas ações por prerrogativa de foro²⁵⁷. Aos denominados tribunais inferiores a que dispõe a Constituição da Nação duas jurisdições são colocadas: a Justiça Federal e a Justiça Nacional. A primeira delas cuida das causas em que a União mantiver interesse²⁵⁸ e a segunda trata da organização do sistema de justiça da Cidade Autônoma de Buenos Aires, capital federal²⁵⁹, nos moldes do artigo 129 da Constituição.

Há ainda que considerar que atendendo aos parâmetros federativos de organização, o artigo 5 da CNA estabelece que as províncias têm autonomia para organizar seu próprio sistema de justiça. Trata-se, portanto, da disposição da justiça ordinária, competente para processar e julgar as causas comuns correspondentes às normas dos Código Civil, Penal, Comercial e Minerário da nação. Desse modo, cada unidade provincial da Argentina organiza através de lei própria seu poder judiciário, composto por duas instâncias

²⁵⁶ Informações disponíveis na série “Textos para Discussão” nº 196 do Núcleo de Estudos e Pesquisas da Consultoria Legislativa do Senado Federal.

²⁵⁷ embaixadores, ministros e Consules estrangeiros

²⁵⁸ artigos 11 e 12 da Ley 27146/2015

²⁵⁹ artigo 25 da Ley 27146/2015

(uma original e outra recursal) e recebe denominações diversas, podendo conter em cada caso, especializações e as modalidades escrita ou oral²⁶⁰.

A CNA ainda cuida da organização do Ministério Público que, no caso argentino, está dividido em dois: Ministerio Publico de la Defensa e Ministerio Publico Fiscal. Segundo o artigo 120, o Ministério Público é órgão autônomo funcional e financeiramente e atua em defesa da legalidade e da sociedade. Está composto por duas chefias que repartem sua função, respectivamente: o Defensor General de la Nación e o Procurador General de la Nación. O MPD está regido pela ley 27149/2015 que atribui a ele a defesa dos direitos humanos a fim de garantir o acesso à justiça e à assistência judiciária integral, em especial às pessoas em situação de vulnerabilidade. Já o MPF está regido pela ley 27148/2015 que atribui a função de defender os interesses gerais da sociedade, mormente na esfera penal.

4.3.1 - Interpretação e Implementação do Direito Recepcionado: princípio da igualdade e não-discriminação

a) Legislação e Jurisprudência

A Argentina apresenta três momentos marcantes na temática da violência contra as mulheres: a violência doméstica e familiar (Ley 24417/1994), a violência de gênero (Ley 26743/2009) e o femicídio (Ley 26791/2012), responsáveis pela mudança de paradigmas nas interpretações judiciais. O reconhecimento de que a violência do ambiente privado do lar é um problema de ordem pública dá seus primeiros passos com a introdução das medidas protetivas à parte ofendida como cautela para a composição familiar. No entanto, mesmo com a aplicação das medidas protetivas, quase nenhum efeito foi sentido no intuito de combater o cerne da questão. A necessidade de mudar a visão da violência dentro das relações familiares como um problema social grave capaz de se reproduzir e perpetuar na violência ampla e geral trouxe discussões mais profundas corroboradas pela sociedade internacional. A denominada lei de proteção integral emerge deste debate que não é dissociado das necessárias políticas públicas de atendimento e acesso à justiça nem tampouco da simbologia dos efeitos penais.

Com o intuito de compreender como o debate jurídico se desenvolve e quais as questões envolvem a interpretação sobre a violência contra as mulheres no país, lança-se mão da pesquisa de jurisprudência bem como os debates legislativos que envolvem o tema. A

²⁶⁰ a título de exemplo ver o nome dos Tribunais de algumas províncias: Corte Suprema de Justicia de Tucumán (Província de Tucumán); Suprema Corte de Justicia de Buenos Aires (Província de Buenos Aires); Superior Tribunal de Justicia de Entre Ríos (Província de Entre Ríos)

percepção dos poderes legislativo e judiciário sobre os sujeitos envolvidos, as relações desiguais entre os sexos nas relações de afetividade e o poder de controle do Estado das relações privadas se retroalimentam em um movimento de reconhecimento de direitos. No entanto, certo é que tais questões não se desenvolvem de maneira pacífica, sem conflitos. Ao contrário, demandam discussões profundas de avanços e retrocessos. E a fim de que a assimilação de todo este processo seja possível, necessário se faz analisar qual o posicionamento da Corte Suprema de Justiça, como órgão máximo do Poder Judiciário argentino, construiu ao longo do tempo para servir de referência aos mais diversos casos que surgem pelo país.

Como já advertiam Motta e Rodríguez (2000), são pouquíssimos os casos enfrentados pela CSJN sobre o tema²⁶¹, a maioria sobre menores. Duas questões hipotéticas podem ser levantadas sobre esta constatação, uma sobre a competência da CSJN e outra sobre os aspectos culturais que envolvem as questões jurídicas. A competência da CSJN é definida pela Constituição e pela Ley 48²⁶² sobre o sistema de recursos. Da leitura dessas legislações se conclui que a competência constitucional da CSJN é concorrente com outros tribunais que podem expressá-la, embora não vinculem julgamentos posteriores. A CSJN tem ainda competência originária em função do cargo²⁶³ que a pessoa ocupa e recursal nos casos contrários à validade de um tratado ou lei sancionada pelo Congresso Nacional; nos casos favoráveis à validade de uma lei provincial em detrimento de uma questão constitucional ou relativa a um tratado internacional; ou ainda contra a validade de um direito com tratamento constitucional ou em tratados ou leis do Congresso Nacional²⁶⁴.

Em outras palavras, para que a questão chegue à CSJN, necessário se faz demonstrar seu tratamento inconstitucional depois de perpassar por outros tribunais inferiores que têm a competência concorrente para o tema, ou seja, podem dizer se a questão é constitucional ou não, esgotando o tema em instâncias inferiores. Acresce-se a isto o fato de que as decisões sobre a violência contra as mulheres estiveram atreladas por muito tempo à supremacia da união família em detrimento aos direitos das mulheres. A culpabilização da vítima, fruto das relações desiguais de poder dentro da sociedade, também está presente nas percepções dos operadores do direito dificultando a compreensão sobre os estereótipos.

²⁶¹ Ver em Motta, Cristina. Rodríguez, Marcela *Mujer y Justicia: El Caso Argentino*. Fondo Operativo de Apoyo de Género. Banco Mundial. 2000, p.38

²⁶² Lei que estabelece a jurisdição e a competência dos tribunais nacionais

²⁶³ artigo 117 da CNA

²⁶⁴ artigo 1 da Ley 48

Para certificar quais os casos a CSJN tem registrado como violência contra as mulheres o resultado da pesquisa no seu portal²⁶⁵ foram confrontados com os do *Observatorio de Sentencias Judiciales da Articulación Regional Feminista por los Derechos Humanos y la Justicia de Género*²⁶⁶. A pesquisa compreendeu o arquivo do portal que concentra decisões entre 1994 a 2016. Ao total foram encontradas 12 (doze) decisões que, descartadas as questões meramente processuais, ao final foram reduzidas em 6 (seis) decisões, sendo 5 (cinco) relativas ao princípio da não discriminação e 1 (uma) ao acesso à justiça. Essas primeiras 5 (cinco) decisões estão atreladas à culpabilização da mulher de maneira atentatória ao princípio da discriminação. Em que pese o fato de que 3 (três) delas foram favoráveis às mulheres envolvidas, as questões suscitadas não são pacíficas e demonstram seja por parte das teses apresentadas pela acusação seja por entendimentos dos juízes os pontos nevrálgicos relativos ao tema.

O primeiro julgado a ser destacado refere-se à culpabilização da mulher por seus atos sem levar em conta as circunstâncias que o envolvem. Trata-se de um Recurso de Hecho, Tejerina Romina Anchí, sobre homicídio qualificado pelo vínculo. Uma mãe é condenada por homicídio qualificado por ter matado seu filho logo após o nascimento. Os votos dos ministros divergiram, embora o resultado final tenha sido pela confirmação da decisão do homicídio qualificado sem as circunstâncias especiais. No voto vencedor, a ministra Doña Elena I. Highton de Nolasco assim se posiciona:

Que a nadie ha de pasarle por alto que existen cuestiones de carácter psicológico que pueden llegar a afectar a una mujer con posterioridad al parto. Pero ello no constituye causa eficiente para reflotar judicialmente la figura del infanticidio. En efecto, como se dijo la misma fue derogada mediante la ley 24.410, y tal como tiene reiteradamente decidido esta Corte, no existe ningún derecho adquirido al mantenimiento de leyes o reglamentos, ni a la inalterabilidad de los mismos, de manera que la modificación de una ley o reglamentación por otra posterior no origina cuestión constitucional alguna (Fallos: 327:5002; 329:1586, entre tantos otros). (p.9)

Em voto divergente o ministro Don Raúl Zaffaroni alega que há circunstâncias atenuadoras a serem consideradas:

²⁶⁵ www.csjn.gov.ar

²⁶⁶ A Articulación Regional Feminista por los Derechos Humanos Y la Justicia de Género, cujo portal é www.articulacionfeminista.org, foi criada em 2004 e trata-se de uma aliança de instituições feministas latino-americanas presentes em Argentina, Perú, Bolívia, Chile, Colômbia, Equador e México e que trabalham as questões de gênero, isoladamente, desde 1990.

Es imposible no representarse un estado de importante y grave desequilibrio en quien da a luz por vez primera, casi como un animal, sentada en un inodoro, sin ninguna clase de asistencia y en condiciones de total falta de asepsia. R.A.T. ocultó su embarazo durante su transcurso, se encontró durante el inesperado parto privada de medios asistenciales y farmacológicos y en ese momento, ni siquiera, al reclamar la ayuda de su hermana, obtuvo respuesta alguna. (p.26)

E também o ministro Don Juan Carlos Maqueda asseverou neste sentido:

Que en el presente caso que -como se ha dicho- no representa una excepción, las circunstancias particulares de la procesada, que sin lugar a dudas se encontraba bajo la influencia del estado puerperal y por ello tenía limitada su autonomía en cierta medida, a lo que deben sumarse todas las otras circunstancias ya mencionadas y que surgen de la sentencia condenatoria, son indicadoras de que los criterios señalados en el artículo 41 del código penal llegan a un extremo tal de reducción de autonomía que solo permiten alcanzar el grado de reproche que razonablemente justificaría una pena conforme al mínimo legal de la escala prevista en el último párrafo del artículo 80. El medio empleado es el que accidentalmente encontró en el lugar del hecho, no lo llevó ni lo preparó. La edad, la educación y la conducta precedente son difíciles de imaginar peores que en el presente caso, donde la protagonista es abandonada por todos y dejada en total desamparo en el momento del parto sorpresivo en el baño, sin ayuda de ninguna naturaleza y sin asistencia ninguna, ni la más elemental medida de higiene, ni una palabra de nadie, ante la indiferencia de todos incluyendo a su familia de la que tiene que alejarse cargando con su embarazo. "La miseria o la dificultad de ganarse el sustento propio necesario y el de los suyos" ni siquiera vale la pena mencionarla en el caso, la "calidad de las personas" no puede tomarse en cuenta, pues más allá de R.A.T. y la víctima no aparece persona alguna, las "circunstancias de tiempo, lugar, modo y ocasión" son sencillamente terribles. (p.34)

Em 10/08/2010 a CSJN foi chamada a decidir sobre um caso de divórcio em que o ex-marido imputava a culpa à ex-mulher por adultério com base em um exame de DNA da filha mais velha do casal nascida em 1995. No Recurso de Hecho P. de la S.,L. del C. c/ P.G.E, a corte decidiu pela inconstitucionalidade da prova:

Si bien es cierto que el resultado del ADN ninguna incidencia tendría en el emplazamiento actual del estado filiatorio de la niña, se trata de un dato directamente asociado a la identidad personal de ella y por lo tanto, con aptitud para provocar consecuencias psicofísicas sobre su persona, que pueden ser tanto positivas como negativas. (p.4)

No Recurso de Hecho, Gallo López Javier, em 07/06/2011, um pai condenado por abuso sexual da filha com base em provas materiais pretende desconstituir o julgamento por

falta do depoimento pessoal da vítima. A ministra Doña Elena I. Highton de Nolasco, se posiciona contrariamente ao requerido, ponderando que:

Que los jueces deben adoptar en estos casos las medidas que resulten adecuadas para moderar los efectos negativos del delito (victimización primaria) y también deben procurar que el daño sufrido no se vea incrementado como consecuencia del contacto con el sistema de justicia (victimización secundaria); en todas las fases del procedimiento penal, deben proteger la integridad física y psicológica de la víctima. (p.6)

Em 01/11/2011, no *Recurso Extraordinario*, a CSJN julga uma questão relativa a um homicídio cometido por uma mulher contra seu ex-marido em que não foi reconhecida a situação de legítima defesa. A sentença recorrida não levou em conta os reiterados abusos sofridos pela mulher apenas analisando que no momento do homicídio não havia ocorrido agressão. A ministra Doña Elena I. Highton de Nolasco entendeu que o contexto de abusos deveria ser levado em consideração:

Que, en consecuencia, aquella afirmación del a quo para descartar un supuesto de legítima defensa, que a partir del mero hecho de la permanencia de la imputada en el domicilio en que convivía con el occiso — a la cual asigna, sin más, un carácter voluntario—, deriva que Leiva se sometió libremente a una hipotética agresión ilegítima, no solo soslaya las disposiciones de convenciones internacionales y normas internas que avanzan sobre la materia, sino que lisa y llanamente aparece en colisión con su contenido. Por ello, concordemente con lo dictaminado por el señor Procurador Fiscal, se declara procedente el recurso extraordinario y se deja sin efecto la sentencia apelada. (p.7)

Em 20/08/2014, outro caso de homicídio é julgado pela CSJN (R,R.M. y otros). Neste julgamento, mãe é condenada na mesma pena imputada ao pai da criança que cometeu as agressões que a levaram a morte, baseado no fato de que presenciando os fatos não lhe prestou as devidas diligências. A sentença que a condenou nestes termos foi confirmada, tendo o ministro Don Raúl Zaffaroni proferido voto vencido pela inconstitucionalidade:

Que en la ley argentina no existe ni siquiera la fórmula general de equivalencia que habilita la construcción analógica de los tipos no escritos y, de existir, ella misma sería inconstitucional frente a la general prohibición de la analogía in malam partem. Por ende, conforme a toda la tradición legislativa, no hay referencia alguna a la omisión que permita inferir la posibilidad de construir analógicamente estos tipos judiciales. (p.12)

Acrescendo aos julgados da CSJN foram analisados também a jurisprudência do *Tribunal Superior de Justicia da Ciudad Autónoma de Buenos Aires* bem como da *Suprema*

Corte de Justicia de la Provincia de Buenos Aires. As escolhas se deram em função da organização judiciária argentina a fim de destacar um tribunal máximo correspondente à justiça federal (CSJN), à justiça nacional (TSJ C.A.B.A) e à justiça provincial (SCJ BAires) que apresentam respectivamente competência recursal e territorial sobre a matéria. Dessa forma, tanto o TSJ C.A.B.A como o SCJ BAires, que apresentam em seus portais, sistematização de jurisprudência entre os anos de 1996 a 2016, apontaram resultados para o tema violência contra mulheres. O número de julgados, apesar de não muito expressivo (três para cada um deles), demonstra discussões aprofundadas. No TSJ C.A.B.A, 2 (dois) julgados referem-se à questão do acesso à justiça e 1 (um) sobre proteção integral da mulher contra a violência. Já no SCJ BAires, todos os 3 (três) julgados destacados dizem respeito à proteção integral.

Em 08/06/2010, o julgamento do recurso P.A.C c/ G & A demonstra a intenção de proteção das mulheres por assédio sexual no trabalho. O TSJ C.A.B.A decidiu que a rescisão do contrato de trabalho do trabalhador que comete esta violência contra suas colegas foi acertada e que este motivo não tem direito à indenização:

(...) el actor no podía ignorar ni desconocer a qué tipo de “acoso” se refería”. Sostiene además el sustanciador que “Las actitudes” imputadas y acreditadas en estas actuaciones, a mi juicio, deben considerarse absolutamente incompatibles con el trato que P. debía dispensarle a C. G., tanto por su condición de mujer, como por su carácter de trabajadora. Decididamente, no comparto el método o estrategia que algunos hombres utilizan para lograr un acercamiento amistoso a una mujer que se caracteriza por la utilización de frases groseras, exabruptos u otro tipo de insinuaciones de contenido soez; y es obvio que ningún “avance” o intento de “seducción” o de “conquista” puede sobrepasar los límites que le sean opuestos y que no puede ser social ni jurídicamente aceptado cualquier “estilo” agresivo basado en una supuesta superioridad machista que desconozca la consideración, el respeto y el cuidado con que todo hombre debe tratar a una mujer (por su sola condición de tal). (p.3)

O SCJ BAires julgou 3 (três) casos de abuso sexual em que abordou a integralidade da proteção à mulher. O primeiro deles é mais emblemático, em 04/01/2016, diz respeito a uma mulher com certa incapacidade mental com filha que são abusadas por seu pai e também avô da menor. A decisão apresenta em seu texto a dificuldade do sistema de justiça em analisar os casos de violência doméstica de uma maneira integral e sob o prisma da violência de gênero. No caso, a violência foi perpetrada no tempo pelo fato de que pai e filha residirem no mesmo ambiente, embora em cômodos separados. A violência também foi considerada pelo tribunal como institucional, visto que a vítima teve sua incapacidade

decretada e por consequência perdeu o poder familiar sobre seus filhos. Diante da dupla violência, entendeu o tribunal que houve violação do princípio da devida diligência consagrado na Convenção Belém do Pará. Diante disto, a decisão foi no sentido de fixar metas para que o Estado possa corrigir tais violações:

(...) arbitrar las siguientes medidas en pos de la recuperación y protección de los derechos gravemente vulnerados de la Sra. G (y de su hija adolescente, R – que continúa institucionalizada-): (i) instruir medidas concretas para que se resuelva el problema habitacional de la Sra. G. a fines de que se impida con efectividad el contacto con el agresor y se la posicione mediante ayuda psicosocial; (ii) con respecto a (la hija adolescente) R., se debe realizar un seguimiento para que en el supuesto de no concretarse la adopción se provean medidas de sostén especial para posicionarla de un mejor modo para enfrentar la adultez – becas de educación y otros planes- con una atención presupuestaria prioritaria; (iii) solicitar explicaciones al Juez de Garantías interviniente sobre las actuaciones llevadas a cabo en torno a la investigación penal derivada de la causa de abuso sexual; y (iv) encomendar a la responsable del Registro de violencia Familiar junto al Consejo Consultivo de Violencia Familiar y de Género la elaboración de un protocolo para juzgar con perspectiva de género para ser elevado ante este Suprema Corte. (p.112)

Em outra decisão, *Recurso de Casación* R.J.D, o tribunal, em 29/08/2014, se posicionou acerca de um abuso sexual cometido com violência entre cônjuges. Diante da possibilidade de reforma da decisão condenatória por relativização do depoimento da ofendida, o tribunal se posicionou de acordo com a Convenção Belém do Pará:

En este punto, debe señalarse que no es posible concebir un derecho penal moderno sin contemplar los derechos de las víctimas y, en particular, frente a la violencia de género, la revisión de la valoración probatoria debe efectuarse con especial cautela, otorgando singular relevancia al testimonio de la mujer. (p.11)

E ainda em outro caso de abuso sexual, desta vez cometido por um líder religioso contra algumas menores fiéis, caso *Ávalos, Francisco Domingo - Recurso de casación*, julgado em 26/12/2012, este mesmo tribunal também entendeu pela proteção integral. A decisão afastou a tese de que a iniciação precoce de meninas na vida sexual não retira delas o direito à proteção contra a violência sexual. O fato de ser o agressor um líder religioso e de contar com a confiança das fiéis foi considerado uma característica agravante na indução do ato sexual e, portanto, uma forma de violência psicológica. Em seu voto o juiz Hitters assim pondera:

Considero pertinente añadir que cualquier consideración de datos de la realidad, tales como los que refieren a los tiempos de iniciación sexual en determinados ámbitos sociales y culturales, debe efectuarse en estricto

correlato con las circunstancias probadas de la causa y en la medida en que resulten relevantes para dirimir el caso. De lo contrario, la referencias generales y dogmáticas pueden constituir -como en este supuesto, ya que fue central entre los argumentos del fallo que aquí se deja sin efecto meros perjuicios que podrán tildarse de discriminatorios en función, especialmente, del contexto social de los hechos.

Así, debe evitarse la construcción de categorías conforme a las cuales ciertos grupos de personas pierdan el derecho a una igual protección de la ley (conforme, en lo pertinente: Corte I.D.H., "Caso Atala Riffo y niñas vs. Chile", sentencia de 24 de febrero de 2012, especialmente pars. 78 a 93). (p.20)

b) Políticas Públicas e Orçamento

No que se refere ao enfrentamento à violência contra a mulher, muito embora o CNM seja destacado pelo governo como o órgão gestor destas políticas, as ações neste sentido aparecem, até o momento, de forma desconcentrada. Em âmbito federal, além do CNM atuam o *Ministerio de la Justicia y Derechos Humanos de la Nación* e a CSJN. A *Comisión Nacional Coordinadora de Acciones para la Elaboración de Sanciones de Violencia de Género* (CONSAVIG) e a *Oficina de la Mujer* (OM) são os respectivos órgãos destacados para cumprir a função de implementação da equidade de gênero no país.

O CNM²⁶⁷ criou em 2013 a *Línea 144* como um canal aberto de linha telefônica, ininterrupto, de comunicação destinada a informar, orientar e assessorar as mulheres em situação de violência. Segundo informações do portal, os funcionários destacados para este tipo de atendimento são pessoas devidamente capacitadas em questões de gênero, além de possuírem formação de psicólogos e assistentes sociais e serem em sua grande maioria mulheres. Este serviço representa, no momento, uma importância de utilidade pública, visto que é o único capaz de fornecer dados seguros que possibilite realizar estatísticas no país sobre violência contra mulheres, seja esta doméstica e familiar ou não. Dessa forma, é a *Línea 144* responsável pelo banco de dados do CNM necessário no auxílio do planejamento e monitoramento das políticas públicas de enfrentamento à violência contra as mulheres. Neste sentido, são realizados informes mensais sobre os atendimentos que geram estatísticas trimestrais congregando informações sobre chamadas recebidas, tipo e frequência da violência empregada, idade da ofendida, gênero, vínculo com o agressor dentre outras questões.

Além da *Línea 144*, o portal da CNM mantém uma lista, dividida por províncias, denominada de *Guia Nacional de Recursos y Servicios de Atención en Violencia*, contendo os

²⁶⁷ Ver em www.cnm.gov.ar

serviços estatais e os oferecidos por organismos da sociedade civil para atendimento das mulheres em situação de violência. A informação é de que este guia é sistematizado a partir das chamadas das usuárias da *Línea 144*²⁶⁸ e trata-se de uma sequência de órgãos, basicamente, divididos em centros de atendimento com serviços psicológicos e de assistência social, centros de saúde, hospitais, delegacias gerais, unidades policiais móveis e órgãos de atendimento jurídico como os do Ministério Público (*de la defensa y fiscal*). Muitos destes serviços disponibilizados no guia são mantidos por iniciativas provinciais e da própria sociedade civil.

No âmbito do poder judiciário nacional, a política é no sentido de manter um órgão destacado para implementar a melhoria dos serviços prestados através do olhar da equidade de gênero. De modo que a CSJN criou a *Oficina de la Mujer (OM)* para a incorporação da perspectiva de gênero no contexto interno a fim de aprimorar as condições de trabalho para os seus funcionários e magistrados que desenvolvem a tarefa de acesso à justiça e do exercício amplo dos direitos. Foi criado em 2009 por iniciativa interna e congrega atividades de sensibilização e capacitação, de diagnósticos internos, de projetos transversais e de difusão das atividades desenvolvidas. Em seu portal²⁶⁹ mantém um guia *Modelización para la Réplica de la Experiencia* com diretrizes para estruturação deste tipo de organização interna para os tribunais federais e provinciais espalhados pelo país. Há também a preocupação com sistematização de publicações, jurisprudências sobre o tema e a manutenção de uma base de dados que geram relatórios anuais sobre femicídio.

O MJDH, por sua vez, criou em 2011 o CONSAVIG a fim de implementar, junto a organismos das diversas esferas de poder e também com a sociedade civil organizada, a elaboração de sanções à violência de gênero para dar seguimento ao estabelecido pela *ley* 26485/2009 (lei de proteção integral), bem como assessorar as atividades de implementação desta mesma legislação. Em outras palavras, este órgão se destina a confeccionar projetos de lei de natureza penal e enviá-los ao poder legislativo, envolvendo, em um processo de articulação, os poderes regionais e locais, além de otimizar recursos para implementação de políticas de enfrentamento da violência contra as mulheres. Em seu portal²⁷⁰, além dos boletins informativos sobre o tema, também disponibiliza instrução para denúncia de maus-tratos obstétricos e também uma carta-denúncia padrão para ser preenchida pela ofendida e encaminhada ao órgão. Há ainda outra iniciativa do MJDH digna de nota. Em 31/05/2013,

²⁶⁸ <http://www.cnm.gov.ar/guianacrecra.php>

²⁶⁹ <http://www.csjn.gov.ar/om/index.jsp>

²⁷⁰ Portal do Ministério da Justiça e de Direitos Humanos: <http://www.jus.gob.ar/areas-tematicas/violencia-de-genero.aspx> e portal da coordenadora do CONSAVIG <http://perlaprigoshin.com.ar/category/consavig/>

através da Resolução 505 criou-se o documento *Pautas para la Intervención Policial en casos de violencia en relaciones familiares* destinada à capacitação da polícia federal e às forças de segurança nacional como a marinha e a aeronáutica²⁷¹.

4.3.2 Implantação de mecanismos de acesso à Justiça

a) Legislação e Jurisprudência

A *Ley 26791/2012* introduziu no Código Penal argentino a figura do Femicídio acrescentando ao homicídio agravado pelo vínculo outras figuras que não se delimitam na relação de ascendência, descendência e matrimônio. A situação de ex-cônjuge, convivente ou ex-convivente, namorada ou ex-namorada, independente da coabitação foi incluída no tipo qualificado. Além da inclusão da motivação do crime por violência de gênero e com requintes de crueldade, limitou-se a aplicação das circunstâncias atenuantes contra os reincidentes em atos violentos contra a vítima. A razão pela qual todas estas modificações foram realizadas na legislação penal encontram reunidas no livro *Homicidios Conyugales y de Otras Parejas: La decisión judicial y el sexismo* de autoria de Marcela V. Rodríguez e Silvia Chejter (2014).

Conforme esclarece Buompadre (2013) três foram os projetos de lei discutidos pelo Senado: o projeto dos deputados; o projeto do governo elaborado pelo CONSAVIG; e um terceiro projeto apresentado no Senado por um de seus membros. Embora o Senado tenha proposto modificações na proposta original, as mesmas foram descartadas e se converteu em lei o projeto apresentado pelos deputados²⁷². Marcela V. Rodríguez, deputada nacional até 2013, foi uma das proponentes do texto legal e baseou suas convicções na pesquisa registrada no livro. A pesquisa que originou a obra foi realizada com análise de decisões judiciais em casos de homicídios entre casais, portanto em um contexto de violência doméstica, em três tribunais. Tratou-se de um trabalho de confrontação entre as decisões que têm a mulher e o homem como autores do crime a fim de comprovar a desigualdade de tratamento no contexto de gênero.

²⁷¹ Item VI. Anexo normativo: Esta guía está destinada a *miembros de fuerzas de seguridad y fuerzas policiales (en adelante FS y FP, respectivamente) dependientes del Ministerio de Seguridad de la Nación que tengan intervención directa en la atención, prevención o conjuración de casos de violencia doméstica o aquella descripta como “intrafamiliar” en el ámbito de la Ciudad de Buenos Aires. Para ello, se presentan las instancias de articulación local. Sin embargo, las pautas de abordaje y las obligaciones que se desarrollan pretenden servir de insumo para fortalecer las respuestas que las instituciones deben dar en estos casos en las distintas jurisdicciones.*

²⁷² O projeto se originou na Câmara de Deputados seguindo para o Senado que fez algumas modificações que foram derrubadas quando o projeto retornou à casa de origem.

As conclusões a que chegam as autoras, conforme suas próprias palavras²⁷³, não permitem apresentar estatísticas, mas demonstram preconceitos sexistas durante diversos momentos do processo judicial. A falta de credibilidade ou desvalorização dos testemunhos femininos seja da vítima ou da autora do crime foi uma das principais constatações sob o prisma da valoração da prova. A incompreensão da realidade da violência conjugal seguido do desentendimento dos contextos prévios de violência contra a mulher também foram detectados nas decisões analisadas, o que leva a crer na prática de minimização da violência entre os operadores do direito. Este quadro provoca consequências como o não reconhecimento da legítima defesa quando a autora do crime é a mulher e apresenta um contexto de violações perpetradas no tempo. Em muitos casos ocorrem a culpabilização da vítima que, com seu comportamento, induz a violência do parceiro merecedor das circunstâncias atenuantes da violenta emoção.

As autoras, ainda, concluem que as falhas judiciais detectadas em relação à proteção integral da mulher atentam não somente contra as leis do país, mas contra o princípio da devida diligência²⁷⁴ nos casos de violência e não discriminação contra às mulheres, proclamado pelos tratados e convenções a que o país assignou. Desse modo, investigar, processar e julgar sem a influência de padrões socioculturais discriminatórios se torna condição essencial de acesso à justiça em seu aspecto mais amplo, qual seja, o de propiciar uma resposta judicial justa e eficaz às mulheres violentadas. Daí porque a necessidade de uma política penal mais protetiva à figura feminina a fim de considerar o contexto de desigualdade de poder dentro da sociedade e introjetá-lo nos mecanismos disponíveis aos atores estatais responsáveis pela prevenção e proteção das mulheres.

Em resposta imediata a estes novos parâmetros penais, em 23/04/2013, a CSJN realizou o julgamento do Recurso de Hecho Gongorra, Gabriel Arnaldo, decidindo sobre questão que envolve a punibilidade dos ofensores em caso de violência contra a mulher. O debate envolvido neste julgado envolveu a possibilidade ou não da aplicação da suspensão condicional do processo²⁷⁵ nestas circunstâncias. No caso discutido, o tribunal recorrido entendeu que o fato do país ter se comprometido através da Convenção Belém do Pará em punir os atos ilícitos de violência contra a mulher não impediam que os juízes concedessem

²⁷³ Ver em Rodríguez, Marcela. Chejter. *Homicidios Conyugales y de Otras Parejas: La decisión judicial y el sexismo*. Buenos Aires: Del Puerto. 2014

²⁷⁴ Princípio da Devida Diligência utilizado pela Corte Interamericana de Direitos Humanos que afirma que os Estados têm o dever de organizar todo o aparato governamental, em geral, todas as estruturas através das quais se manifesta o exercício do poder público de maneira que sejam capazes de assegurar juridicamente o livre e pleno exercício dos direitos humanos.

²⁷⁵ Em espanhol *Suspensión del proceso a prueba*

ao réu a suspensão condicional do processo. A CSJN, por sua vez, entendeu que este benefício tem como principal consequência a falta de apuração adequada dos fatos pelo comprometimento do réu em fazer valer algumas exigências que lhe serão impostas e, em as realizando, a finalização do processo sem imposição de pena. Por este motivo, não só atenta contra os ditames internacionais como contraria a disposição do Estado em cumprir as obrigações assumidas. Neste sentido, os ministros entenderam que:

Contrariando esa posición, es menester afirmar que ninguna relación puede establecerse entre ese instituto de la ley penal interna y las obligaciones asumidas por el Estado en virtud de la norma citada en último término, referidas al establecimiento de mecanismos judiciales que aseguren el acceso efectivo, por parte de la mujer víctima de alguna forma de violencia, "a resarcimiento, reparación del daño u otros medios de compensación justos y eficaces". Asegurar el cumplimiento de esas obligaciones es una exigencia autónoma, y no alternativa -tal como la interpreta la cámara de casación-, respecto del deber de llevar adelante el juicio de responsabilidad penal al que se refiere el inciso "f" de ese mismo artículo, tal como se lo ha examinado en el punto anterior. (p.7)

A questão da valoração da prova foi analisada tendo estes parâmetros internacionais como meta. Os julgados do TSJ C.A.B.A em 11/09/2013 e em 22/04/2014 evidenciam a compreensão da necessidade de apreciação especial do depoimento da ofendida tendo em vista que a violência doméstica, normalmente, ocorre sem testemunhas. Na *queja por recurso de inconstitucionalidad denegado en Legajo de requerimiento de elevación a juicio en autos Newbery Greve, Guillermo Eduardo*, ao julgar sobre absolvição no crime de ameaça do ex - marido à ex – esposa, a juíza Alicia E. C. Ruiz assim se pronunciou em seu voto:

La Defensa en lugar de explicar en términos constitucionales el agravio planteado, insiste en la utilización de estereotipos —“mujer mentirosa” y la ya referida falsa dicotomía entre los espacios públicos y privados—. Al respecto cabe destacar que en el informe citado supra, [“Acceso a la Justicia para las mujeres víctimas de violencia en las Américas”] la Comisión Interamericana señaló que no sólo debe prestarse atención al testimonio de la víctima sino que las investigaciones deben estar orientadas a la investigación del contexto. (p.12)

Também no julgamento da *queja por recurso de inconstitucionalidad denegado en Taranco, Juan José* também diante de uma absolvição no crime de ameaça, a juíza Ana María Conde em seu voto ponderou:

*A la luz de esas normas, el abordaje de los conflictos vinculados con la violencia de género o doméstica debe ser realizado teniendo siempre presente que esa clase de hechos importan “una violación de los derechos humanos y libertades individuales” de las mujeres, que, por lo general, son quienes los padecen; circunstancia que obliga a los operadores judiciales a analizar estos conflictos con prudencia, garantizando “la amplitud probatoria para acreditar los hechos denunciados **teniendo en cuenta las circunstancias especiales en las que se desarrollan los actos de violencia y quienes son sus naturales testigos**” (arts. 1 y 16 inciso i, ley no 26.485; énfasis agregado), debiendo ser valorados y contextualizados sus testimonios de conformidad con las reglas de la sana crítica. (p.5)*

b) Políticas Públicas e Orçamento

As políticas concernentes especificamente ao acesso à justiça no caso de violência contra as mulheres estão concentradas no poder judiciário nacional (CSJN) e em seus órgãos auxiliares como o *Ministerio Publico de la Defensa* e o *Ministerio Publico Fiscal*. A maior iniciativa neste sentido foi a criação da *Oficina de Violencia Domestica* (OVD) pela CSJN em 2008 que nasceu da necessidade do próprio poder judiciário em instruir os pedidos de proteção nos casos de violência doméstica. O objetivo principal da OVD é fornecer aos integrantes da magistratura os recursos necessários para exercer a tutela jurisdicional da mulher em situação de violência. O serviço, denominado de relatório de risco, é realizado por uma equipe de profissionais do direito, medicina, psicologia e assistência social que em um tempo médio de duas horas realizam o pedido inicial do processo judicial, avaliação das lesões corporais, do risco da pessoa ofendida e do relatório médico. Este serviço é prestado de forma ininterrupta, 24 horas por dia, 365 dias do ano, mas atende apenas a *Ciudad Autónoma de Buenos Aires*, embora já surjam iniciativas desta natureza em outras províncias²⁷⁶. É através deste serviço que a OVD mantém estatísticas sobre os casos de violência contra mulheres mantendo um banco de dados sobre a quantidade de casos atendidos, as pessoas afetadas classificadas por sexo e idade, vínculo com o agressor e tipo de violência.

O *Ministerio Publico de la Defensa*, órgão responsável pela assistência judiciária das pessoas em situação de vulnerabilidade mantém a *Comisión sobre temática de género* desde 2007 como organismo responsável pela assessoria de estratégias de atuação para os defensores bem como pela catalogação e difusão de jurisprudência entre estes profissionais. Também mantém as chamadas *oficinas de atención a las victimas de violencia de género* para atendimento do público desde que as causas tenham competência perante a justiça federal ou a justiça nacional com sede na *Ciudad Autónoma de Buenos Aires*. Entre as atribuições do *Ministerio Publico de la Defensa* está a de apresentar relatórios ou pareceres diante dos

²⁷⁶ *Provincia de Santa Cruz; La Pampa; Santiago del Estero; Salta e Tucumán*

tribunais nacionais sobre a população vulnerável a fim de promover a proteção dos direitos humanos. Um desses pareceres apresentados destinou à análise jurídica do direito de visita íntima das mulheres encarceradas com o intuito de preservar direitos e evitar a violência institucional.

O *Ministerio Público Fiscal*, por sua vez, mantém desde 2013 a *Dirección general de políticas de género* como uma divisão administrativa que além de executar atividades de assessoramento aos seus representantes e a realizar sensibilização e capacitação do grupo, realiza a articulação da instituição com o judiciário ou outros órgãos que contribuam com a tarefa de enfrentar a violência de gênero. Em 2015, criou ainda a *Unidade fiscal especializada de violencia contra las mujeres* (UFEM) destinada a criar estratégias de intervenção para a política criminal de combate à violência doméstica nos tribunais e, para tanto, elabora guias de atuação para a categoria. Também conta com a *Procuraduría de trata e explotación de personas* que, apesar de não ser destinada somente a mulheres, em grande parte contribui para o combate à violência feminina.

4.3.3 Monitoramento e Produção de informação

A questão do monitoramento das ações pelo enfrentamento da violência contra as mulheres na Argentina ainda é incipiente. As iniciativas estatais neste sentido são escassas, tendo a sociedade civil organizada preenchido esta lacuna com iniciativas louváveis, porém isoladas do governo, gestor de políticas públicas. O *Observatorio de violencia contra las mujeres* ligado ao CNM foi criado a partir do *Plan Nacional de Acción 2016–2018*, portanto ainda está sendo construído dentro de uma política de monitoramento. A única ação registrada neste sentido é o *Registro único de casos de violencia contra la mujer* (RUCVM)²⁷⁷ elaborado a partir dos dados da *Línea 144*.

Outra iniciativa estatal abrange o *Observatorio de género en la justicia* do *Consejo de la Magistratura do Poder Judiciário de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires*²⁷⁸. Porém o objetivo maior deste observatorio é implementar iniciativas para promover a igualdade de gênero no judiciário de *la Ciudad Autónoma de Buenos Aires* e, portanto, congrega atividades de sensibilização, capacitação, publicações concernentes ao tema e a realização de pesquisas próprias ou em parceria com outras organizações.

²⁷⁷ <http://www.cnm.gov.ar/observatorio.php#OInf>

²⁷⁸ <https://consejo.jusbaires.gob.ar/acceso/genero>

Há, no entanto, dois destaques para as organizações da sociedade civil, um ligado à organização *La Casa del Encuentro*²⁷⁹ e outra à *Equipo Latino Americano de Justicia y Género (ELA)*²⁸⁰, situadas em Buenos Aires. A primeira organiza desde 2008 o “Observatorio de Femicidios en Argentina Adriana Marisel Zambrano”²⁸¹ a fim de estabelecer um banco de dados para estatísticas sobre o tema no país, tendo, desde então, publicado anualmente um relatório neste sentido. A outra mantém dois observatórios, um denominado *Observatorio de Sentencias Judiciales*²⁸² que informa o observatorio de mesmo nome da *Articulación Regional Feminista por los Derechos Humanos y Justicia de Género* através da seleção, análise e classificação da jurisprudência nacional de diversos tribunais do país, e o outro denominado *Observatorio Las Mujeres en los Medios*²⁸³ destinado a analisar os estereótipos de gênero na mídia nacional.

4.4 Análise Comparativa

Após a fase de estruturação de políticas em prol do combate à violência contra as mulheres determinada, em grande medida, pelos organismos internacionais de direitos humanos a que Brasil e Argentina se filiam, resta entender a forma como estes mecanismos se estabeleceram em âmbito interno. Não basta que o Estado crie um aparato receptivo dos valores e regras instituídos na comunidade internacional para que cumpra com as obrigações

²⁷⁹ www.lacasadelencontro.org

²⁸⁰ www.ela.org.ar

²⁸¹ Conforme informação do portal: *Ante la ausencia de estadísticas oficiales sobre Femicidios en Argentina la Asociación Civil La Casa del Encuentro en el año 2008 produce el primer informe de Femicidios en Argentina. Con el objetivo de ampliar y profundizar los monitoreos en el año 2009 se conforma el “Observatorio de Femicidios en Argentina Adriana Marisel Zambrano” . Coordinado por La Asociación Civil La Casa del Encuentro, con la Dirección General de Ada Beatriz Rico y la Coordinación Ejecutiva de Fabiana Tuñez.*

²⁸² Conforme informação do portal: *El Observatorio de Sentencias Judiciales es una herramienta de análisis desarrollada en el marco del Proyecto “Monitoring for Empowerment: Latin American Women’s Rights in the Media and the Courts of Law” bajo la coordinación de ELA – Equipo Latinoamericano de Justicia y Género (Argentina) y el apoyo de MDG3 Fund del gobierno de Holanda (2009-2011). El objetivo es empoderar a las mujeres de América Latina -Argentina, Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador, México y Perú- mediante la mejora de la conciencia de los derechos de las mujeres, de su reconocimiento por parte de los tribunales de justicia y de los medios legales para hacer efectivos estos derechos.*

²⁸³ Conforme informação do portal: *El Observatorio de ELA “Las mujeres en los medios” es una herramienta de seguimiento al tratamiento que los medios de comunicación impresa de Argentina le dan a los temas de violencia contra las mujeres y democracia y participación. El Observatorio presenta análisis frecuentes sobre los temas que monitorea. A partir de allí, se generan propuestas para los medios de comunicación con el objetivo de incorporar la perspectiva de género en las noticias publicadas por los medios gráficos, así como un cubrimiento que tenga en cuenta los derechos de las mujeres. Los medios a los que se hace seguimiento son: BAE; Clarín; Crítica de la Argentina; Crónica; La Nación; Página12 y Perfil, de circulación nacional y El Día; El Diario; El Liberal; El Tribuno; La Capital (Rosario); La Voz del Interior, Los Andes y Río Negro de circulación regional.*

assumidas, necessário se faz fixar práticas reconhecedoras de um novo padrão cultural no intuito de aprimorar o reconhecimento do direito em sua integralidade. De modo que a edição de leis de proteção e combate à violência contra a mulher, representando a inserção do âmbito privado na gestão pública dos problemas sociais, somente cumprirá sua função se as interpretações jurídicas e políticas que se dão a ela forem integrais e eficazes. De outra sorte, haverá uma desconstituição das finalidades do instrumento jurídico criado e as tratativas para enfrentamento da violência serão em vão.

Há ainda que entender que a aplicação de leis pode representar um avanço no amadurecimento da questão, mas não sua solução. Necessário se faz acompanhá-las de investimento político que permitam a implementação do atendimento, acompanhamento e aplicação de tratativas de proteção às mulheres em situação de violência. Do contrário, a legislação perde seu sentido e se torna apenas simbólica. Assim, as questões orçamentárias envolvidas na problemática são de suma importância, como também devem ser as atividades em prol do monitoramento das ações estatais. Produzir informação que permita o acompanhamento da sociedade na resolução da causa, bem como, reavaliar o sucesso das políticas empreendidas é essencial para a tentativa de erradicar o problema. Portanto, três frentes devem ser analisadas para entender a consolidação das políticas em prol do combate à violência contra as mulheres: a interpretação dada à legislação instituída; o devido investimento em políticas desta natureza; e o monitoramento das práticas empreendidas neste sentido.

Brasil e Argentina, apesar de seguirem na mesma linha, apresentaram amadurecimento institucional distintos na questão. O processo de gestação legislativo de uma norma que abarcasse a proteção à integridade da mulher de acordo com o estabelecido pela CEDAW e pela Convenção Belém do Pará foi lento. Brasil em 2006 com a Lei Maria da Penha, depois de um constrangimento internacional e Argentina em 2009 com a Lei de Proteção Integral. Os dois países, no entanto, já vinham ensaiando alguma tratativa sobre a violência de ordem doméstica, ainda que muito incipiente e sem grandes impactos sobre os padrões culturais que envolvem a questão. De modo que, sem as devidas intervenções estatais nas causas deste tipo de violência, outra violência a ela se somava: a institucional, realizada pelo próprio Estado de forma sutil através da omissão na sua obrigação de proteger e garantir direitos. A revitimização, fenômeno sentido pelas mulheres que além de violentadas na seara doméstica e social ainda enfrentam as resistências dos agentes estatais na resolução do problema, ainda está por ser combatida, embora já venha sendo reconhecida de forma tímida.

Grande é o papel do poder judiciário neste sentido. Com a incumbência de promover o acesso à justiça e aplicar a legislação de forma a afastar a impunidade dos ofensores, suas decisões podem propiciar um impacto na mudança de comportamento social ou reiterar práticas repetidoras de desigualdade de poder. No Brasil este processo revelou um quadro de resistência institucional a mecanismos inovadores e específicos no combate à violência contra a mulher maior que na Argentina. A Lei Maria da Penha, promulgada em 2006, foi alvo de intensas críticas que revelaram, através das inúmeras ações analisadas pelo judiciário brasileiro, a fragilidade do tema no país. Várias questões foram levantadas a fim de minimizar a sua aplicação até mesmo por membros da magistratura nacional. A visão sobre o problema como algo corriqueiro e superficial desenvolveu uma interpretação limitativa do alcance legal, a ponto de questões, claramente inseridas na legislação a fim de alargar a compreensão do fenômeno, serem reinterpretadas.

Entre 2006 e 2011, as mais diversas situações foram analisadas, sendo que grande parte delas chegaram em grau de recurso às instituições judiciárias superiores responsáveis por decisões que tendem a serem replicadas nas instâncias superiores. Discussões sobre a vulnerabilidade da mulher, da insignificância dos atos violentos e da aplicação de institutos despenalizadores nos casos analisados demonstram que o amadurecimento sobre a gravidade do problema social foi lento e gradual. Duas ações que questionavam a constitucionalidade da lei foram propostas diante da corte suprema do país que, somente em 2011, se posicionou favorável a lei dando-lhe uma supremacia sobre questões jurídicas pormenores. Ainda assim, regularmente, este órgão continua sendo chamado a se posicionar sobre diversas questões que, invariavelmente, se retroalimentam na Lei Maria da Penha. O desafio para a fixação de perspectivas de enfrentamento à violência contra a mulher no país é diário e, parece ser crescente através dos impactos causados por tragédias que permeiam os noticiários²⁸⁴.

A Argentina, por sua vez, apresenta um quadro diferenciado. O poder judiciário do país é mais frequentemente chamado a se posicionar sobre as questões relativas a homicídios em que a mulher é autora ou a feminicídios, embora haja, recorrentemente, casos de abuso sexual. O debate que se trava em torno disto é a postura culpabilizadora da vítima por parte dos magistrados que tendem, em alguns momentos, a sopesar suas decisões com circunstâncias momentâneas caracterizadoras do ato ilícito em detrimento de uma compreensão sobre o fenômeno da violência doméstica e familiar. Isto foi tão amplamente percebido que a lei de Femicídio, 2012, no país inseriu a proibição de aplicação de atenuantes

²⁸⁴ Como acontece com as notícias sobre estupro coletivo que, nos últimos tempos, têm surgido com mais frequência na mídia brasileira.

para os agressores que, de alguma maneira, já realizaram atos de violência contra as ofendidas.

A Lei de Proteção Integral (*Ley* 26485/2009) é uma legislação que pretendeu lançar as bases das políticas públicas sobre o combate à violência contra a mulher. Para tanto realizou uma divisão de tarefas entre os diversos ministérios, embora tenha entregado a gestão da política nacional ao CNM. Esta repartição de competências tem uma consequência direta nos investimentos orçamentários que acabam muito compartimentados e de difícil reconhecimento. O CNM, por sua vez, apresenta um plano concreto de ações com as devidas dotações orçamentárias somente em 2016. Apesar de ser possível reconhecer organismos que cuidam do enfrentamento à violência contra a mulher no país, a grande maioria são iniciativas isoladas de governos provinciais dissociadas de uma política nacional integradora. As propostas do CNM em congregar diferentes frentes de ação no enfrentamento da violência contra a mulher são ainda embrionárias.

A maior contribuição de organização política neste sentido surge dentro do poder judiciário a partir de necessidades pré-processuais e de garantias ao acesso à justiça. A OVD preenche a necessidade de instruir o processo judicial com laudos profissionais que atestam o risco de violência a que a pessoa está vulnerável a fim de possibilitar a avaliação do contexto de cada caso. O fato de funcionar ininterruptamente também é digno de nota, vez que alcança os casos de violência que ocorrem no período noturno e nos finais de semana, alargando sobremaneira o acesso à justiça. A ressalva está no fato de que a iniciativa abrange apenas a cidade de Buenos Aires, embora comece a ser replicada em outras províncias, está longe de atingir uma cobertura nacional. Também a OM contribui, sobremaneira, com as políticas de combate à violência contra a mulher, vez que tem por função capacitar e sensibilizar os funcionários da justiça e magistrados para questões de gênero, além de produzir relatórios e estatísticas sobre os casos de femicídios, área de extrema carência no país.

Já no Brasil, o poder judiciário apenas contribui com a especialização do órgão interno que tem competência para julgar as causas de violência doméstica, estabelecido pela Lei Maria da Penha. Mesmo assim, esta especialização está adstrita em sua grande maioria nas capitais dos estados ou as maiores cidades. A equipe multidisciplinar que deveria acompanhar a organização desta especialização é na sua grande maioria incipiente com funcionários temporários e carentes de treinamento em questões de gênero, como aponta os relatórios (TCU e CPMI) analisados.

O grande trunfo no país, decorrente da Política Nacional de Enfrentamento à Violência contra a Mulher, são as delegacias especializadas no atendimento às mulheres. No

entanto, respeitando as questões federativas, a criação e implementação destas delegacias depende de iniciativas dos estados. Daí, porque, o Pacto Nacional pelo Enfrentamento de Violência contra a Mulher representou um avanço orçamentário para estabelecer uma rede nacional que pudesse congrega um atendimento especializado às ofendidas. Diante do repasse de verbas do governo federal, o estado-membro estaria apto a integrar esta rede mantendo serviços de atendimento e encaminhamento, dentre eles as delegacias especializadas tão importantes na fase pré-processual e de instrução. No entanto, no PPA 2012-2015 constatou-se um esvaziamento no repasse de verbas para atender convênios com os estados membros.

O Brasil também se destaca na iniciativa de monitoramento e produção de informação acerca das políticas propostas. De iniciativa da própria SPM e com intensa participação de organismos acadêmicos e da sociedade civil, o Observatório Maria da Penha – OBSERVE realizou uma pesquisa de diagnóstico institucional que forneceu dados concretos e permitiu identificar as deficiências institucionais no cumprimento da lei em todo o país. As iniciativas do Observatório de Gênero e da Campanha Atitude e Compromisso também contribuem para a disseminação de informação e fomentam o debate nacional através de publicações. Iniciativas estas que existem na Argentina de forma isolada e concentrada na CSJN através da OM, sendo que a pouca produção de dados estatísticos tão necessários na implementação de políticas públicas decorre das informações obtidas pela *Línea 144* e das iniciativas de organismos da sociedade civil.

5. INDICADORES DE RESULTADO

5.1 Seleção dos indicadores

Com o intuito de fechar o ciclo de avaliação das políticas de combate à violência contra a mulher surgem os indicadores de resultado que, apesar do nome, têm a função de indicar apenas o estágio da progressão dos esforços empreendidos para a implementação do direito conforme as regras internacionais. De forma que não têm a intenção de captar o desfecho das políticas empreendidas. Dada a natureza dos direitos humanos de continuidade, esses indicadores podem, no máximo, refletir a medida, em determinado momento, da realização do direito. A intenção é estabelecer a atual etapa da realização de um determinado direito por um Estado tendo em vista os padrões internacionais fixados para a satisfação deste direito. Daí porque pode indicar, no caminho contrário ao desejável, o índice de violação deste mesmo direito. Em outras palavras, trata-se de capturar o grau de satisfação do direito em uma linha progressiva em que as realizações são medidas conforme se aproximam ou se distanciam dos resultados almejados pelos tratados e convenções internacionais.

A questão que se coloca é a forma com a qual se pode estabelecer este grau de satisfação. A proposta da presente pesquisa é congrega a utilização da técnica da soma de eventos, já empregada para a determinação dos indicadores estruturais e de progresso, com a de *standars* que permite criar uma base de dados evolutiva²⁸⁵. No caso dos direitos humanos, as informações necessárias para este intuito são fornecidas pelos organismos internacionais de proteção dos direitos humanos que, diante da necessidade de discussão pública da situação destes direitos em alguns países, estabeleceram um sistema de monitoramento. Tendo em vista as obrigações assumidas pelos Estados ao aderirem aos tratados e convenções de direitos humanos, o monitoramento é utilizado pelos organismos internacionais, mormente pela ONU e OEA, através de seus comitês, a fim de avaliar a eficácia desses mecanismos que os protegem e auxiliar os governos monitorados a melhorar a satisfação dos direitos humanos em seus territórios.

A sistemática desses monitoramentos se dá através da apresentação regular de relatórios pelos Estados apresentando o panorama interno dos direitos humanos. A análise de relatórios tem por objetivo a compreensão crítica das leis e políticas internas necessárias para

²⁸⁵ Ver capítulo 2, item 2.2

identificar problemas e deficiências na implementação dos tratados. Um país para submeter um relatório satisfatório tem que manter um sistema interno capaz de acompanhar regularmente o desenvolvimento dos mecanismos pertinentes aos direitos protegidos. Para tanto é necessário que a abordagem da identificação das instituições, suas responsabilidades e seus métodos estejam permeados pelos princípios da transparência e participação, a fim de possibilitar a regularidade periódica de informações em diferentes momentos ao longo do tempo. O ideal seria que os Estados mantivessem mecanismos internos de controle e produção de informação para reavaliação das políticas públicas ou que estabelecessem parcerias com a sociedade civil a fim de conferir confiabilidade às informações fornecidas. Mas nem sempre é possível identificar em um país o comprometimento com informações confiáveis, o que torna difícil a identificação do progresso nos compromissos internacionais de direitos humanos.

Entretanto, a lógica da comunidade internacional obedece à necessidade de fortalecer a responsabilidade internacional dos Estados com o uso da persuasão e não através de mecanismos sancionatórios capazes de obrigá-los a emitir relatórios pontualmente. E é exatamente o fato de que alguns Estados descumprem a obrigação de fornecer relatórios regularmente que os organismos internacionais passaram a admitir relatórios alternativos enviados pela sociedade civil como oportunidade de entendimento mais amplo da situação de direitos humanos no país. A partir de então expandiu-se um relacionamento construtivo com o ativismo nacional através da análise dos contra-relatórios ou relatórios sombras frente aos relatórios oficiais. Além de proporcionar um panorama abrangente de informações, as organizações nacionais cumprem o papel de auxiliar na vigilância do cumprimento das obrigações, visto que ao participarem ativamente do processo de análise dos relatórios, podem divulgar as recomendações a nível nacional e verificarem as medidas adotadas pelo governo.

Da confrontação dos relatórios oficiais e alternativos surgem as recomendações dos comitês que são observações finais sobre os problemas relacionados à implementação dos tratados de direitos humanos. A periodicidade dos relatórios existe dada à natureza de continuidade dos direitos humanos e, por esta razão espera-se que a cada relatório o Estado exponha as medidas que adotou para cumprir as recomendações do anterior. E a sociedade civil organizada tem uma importância extra como mecanismo de pressão quando emite informação sobre o cumprimento ou não destas recomendações. Dessa forma, funcionam como detonadores do efeito *bumerang* completando o ciclo de constrangimento perante a comunidade internacional capaz de refletir em mudança na forma de conduzir as políticas públicas domésticas.

No que tange ao combate da violência contra a mulher, Brasil e Argentina, estão atrelados a dois tratados internacionais, a Convenção para a Eliminação da Discriminação contra a Mulher, no âmbito da ONU, e a Convenção Belém do Pará, no âmbito da OEA, que mantêm seus comitês de monitoramento, Comitê CEDAW e MESECVI, respectivamente. Fora destas convenções, ainda existem as comissões temáticas ligadas ao Conselho de Direitos Humanos da ONU que mantêm o mecanismo de Revisão Periódica Universal (RPU) sobre a situação interna dos direitos humanos, no que tange aos direitos civis e políticos, e o Comitê DESC, no que se refere aos direitos econômicos, sociais e culturais, tendo o Estado que enviar um relatório a cada quatro anos. Há também a Comissão Interamericana de Direitos Humanos responsável por receber as petições sobre violações dos direitos humanos nos Estados signatários no que se refere a todos os tratados assinados no âmbito da OEA, inclusive a Convenção Belém do Pará, sendo considerado um importante instrumento de controle internacional neste campo. Portanto, para a construção dos indicadores de resultado para as políticas de combate à violência contra a mulher, serão considerados os relatórios enviados e recomendações emitidas pelo Conselho de Direitos Humanos da ONU, pelo Comitê CEDAW, pela CIDH e pelo MESECVI.

A mensuração dos resultados ou do estado de desfrute do direito à vida sem violência para as mulheres no Brasil e na Argentina dependerá das observações que os organismos internacionais endereçarem a estes países. Estas observações serão analisadas e receberão uma classificação que as dividirá em intervencionistas ou colaborativas. As intervencionistas são aquelas observações ou recomendações que se traduzem em atividades que devem realizar e, portanto, ainda estão por serem construídas pelos países. Já as colaborativas são aquelas em que se convertem em ações de continuidade, ou seja, são situações já satisfeitas de alguma maneira pelos países e que devem ter sequência. De forma que se as observações/recomendações tenderem a ações intervencionistas, o país analisado estará mais próximo do caminho da violação e, neste caso, a fruição do direito em questão será considerada menos satisfativa. De outra sorte, se tenderem a um caminho colaborativo, aproximará da progressão na efetivação do direito e, assim em uma via mais satisfativa.

Dessa forma, os indicadores de resultado, finalizando o elo entre indicadores estruturais e de processo já analisados, refletem a repercussão do direito recepcionado no país, dos mecanismos de acesso à justiça e dos de acesso à informação capazes de promover participação política na implementação de políticas. Para tanto, foram consideradas as realizações em matéria de legislação e políticas públicas, os investimentos orçamentários e as capacidades estatais envolvidas, referências também utilizadas na compreensão dos

indicadores estruturais e de processo. Os dados sobre estas realizações foram colhidos, conforme proposta acima, nas recomendações emitidas pelos organismos internacionais aos países após as análises dos seus relatórios oficiais enviados aos respectivos comitês de monitoramento e nas observações enviadas pelas organizações da sociedade civil a estes comitês em forma de relatórios alternativos ou petições. As principais organizações que se ocuparam dos relatórios sombras no Brasil foram Anistia Internacional, CLADEM (*Comité de América Latina y el Caribe para la Defensa de los Derechos de la Mujer*), CONECTAS Direitos Humanos, Cfemea (Centro Feminista de Estudos e Assessoria) e Movimento de Mulheres no Brasil. As da Argentina são CLADEM (*Comité de América Latina y el Caribe para la Defensa de los Derechos de la Mujer*), ELA (*Equipo Latinoamericano de Justicia y Género*) e La Casa del Encuentro²⁸⁶.

5.2 Brasil

A violência contra as mulheres é um tema recorrente no Brasil. Embora sempre estivesse presente nas discussões dos problemas sociais, muito impulsionada pelo movimento feminista interno, tomou corpo nos debates públicos depois do reconhecimento internacional de que a questão extrapola a vida privada e invade a esfera pública de proteção do Estado. O reconhecimento constitucional em 1988 colocou o problema na seara da proteção familiar, o que de alguma forma contribuiu para o despontamento das preocupações estatais com a violência doméstica. Apesar dos números indicarem que o comportamento violento nas relações afetivas e domésticas é um problema grave e de estudos indicarem ser esta questão fonte de outros problemas sociais e econômicos²⁸⁷, o país somente se acerca de uma legislação específica que indica caminhos de política criminal e social após a intervenção da sociedade civil organizada que age tanto no âmbito nacional e internacional.

O caso brasileiro com a edição da Lei Maria da Penha é o exemplo típico de constrangimento do Estado perante a comunidade internacional a que pertence com a exposição do comportamento inadequado diante das obrigações que assumiu ao aderir a tratados de direitos humanos. O Brasil foi claramente pressionado internacionalmente a cumprir a lógica do apropriado e, a partir disto, as forças internas foram gestadas para

²⁸⁶ Estas organizações da sociedade civil não são, necessariamente, as únicas que apresentam relatórios alternativos aos comitês dos organismos internacionais, mas são estas que mais se destacam sejam pelo número de relatórios enviados sejam por liderarem o consórcio de organizações que enviam os relatórios.

²⁸⁷ Destaque para pesquisa do Banco Mundial que verifica os custos da violência contra a mulher (*Causal Estimates of the Intangible Costs of Violence against Women in Latin America and the Caribbean*) realizada em 2013 por Jorge Aguero (University of California). Disponível em www.bancomundial.org

fomentar a publicação de uma legislação mais intervencionista nas relações afetivas e familiares. A edição legislativa ocorreu em 2006, mas somente em 2011 atingiu a consagração jurídica necessária para se firmar como política pública. Este é o período em que a produção de dados interna sobre o enfrentamento da violência contra a mulher se ampliou como investimento do próprio Estado no monitoramento das políticas públicas propostas.

A SPM, através do Observatório Brasil da Igualdade de Gênero, além de produzir seu próprio banco de dados através dos atendimentos do “Ligue 180” e da “Ouvidoria” e do Relatório Anual Socioeconômico da Mulher (RASEAM), estabeleceu parcerias com a sociedade civil através do Observatório Lei Maria da Penha para avaliar as questões institucionais de proteção à mulher em situação de violência. Na publicação “Ouvidoria – 2003 a 2013 – Análise de uma década de registros e demandas”, foram organizados o perfil dos registros do “Ligue 180” e da “Ouvidoria”, coordenados pela SPM, categorizados por ano, região, características da mulher ofendida como deficiência, cor e raça, tipo de violência empregada, tipo de demanda como reclamações e sugestões da rede de enfrentamento, o encaminhamento realizado e, ainda, os casos de cárcere privado e tráfico de pessoas registrados internamente e também por ligações do exterior.

A produção do relatório anual sobre a situação das mulheres no Brasil, em obediência à lei 12227/2010²⁸⁸, ocorreu nos anos de 2013 e 2014 com dados dos anos 2012 e 2013, respectivamente. Esses documentos destinaram um capítulo especial para analisar as principais formas de violência a que as mulheres são submetidas e utilizaram dados do Ministério da Saúde, do Ministério da Justiça, do “Ligue 180” e do CNJ. A conclusão a que chegaram é a de que a violência contra as mulheres é um fenômeno disseminado na sociedade brasileira como um todo e que corresponde a um ciclo crescente de barbárie. O destaque destes relatórios é o fato de realçarem informações sobre as mulheres encarceradas no país que acabam por revelar um retrato marcado por desigualdades de gênero, racial e de nível de escolaridade.

No que toca ao Observatório Maria da Penha, em 2010, disponibilizou uma pesquisa inédita²⁸⁹ sobre as condições para aplicação da Lei 11340/2006 nas DEAMS e nos Juizados de Violência Doméstica no país. A pesquisa de campo²⁹⁰ teve como objetivo o levantamento nacional das condições de infraestrutura, recursos humanos e materiais, sistemas de registros e divulgação de dados, além da articulação da rede de serviços. Os

²⁸⁸Lei que institui o Relatório Anual Socioeconômico da Mulher – RASEAM no país

²⁸⁹ Disponível em www.observe.ufba.br. A palavra inédita é aqui utilizada porque pela primeira vez ocorreu uma pesquisa que abrangesse todo o território nacional.

²⁹⁰ Metodologia aplicada pelos pesquisadores disponível em www.observe.ufba.br.

resultados apontados foram desanimadores e apontaram sérias debilidades na aplicação da legislação. Embora tenha registrado uma ampliação das DEAMs no país a partir dos anos 2000 impulsionada por políticas direcionadas como as normas de padronização e o Pacto Nacional pelo Enfrentamento da Violência contra a Mulher, a infraestrutura e os recursos materiais foram considerados inadequados e deficientes. Também se constatou o desprestígio que estas delegacias contam nas políticas públicas estaduais diante da posição marginal que ocupam em uma escala de preferência de investimento de recursos e da falta de qualificação dos profissionais que ali atuam. Já os Juizados de Violência Doméstica e Familiar foram apontados como ineficientes por seu número reduzido, falta de equipes multidisciplinares e inexistência de defensores públicos. Foi destacado ainda a falta de sistemas de informação que permitam monitorar o movimento de registros oficializados.

O IPEA, como organismo estatal de pesquisa, também se dedicou ao tema através de trabalhos que intencionam medir a tolerância social com este tipo de violência ou que traçaram o seu perfil como o “Atlas da Violência no Brasil”. A publicação da pesquisa de tolerância em 2014 demonstrou que a aceitação da violência contra as mulheres ainda carece de mudanças culturais. As respostas aos questionamentos da pesquisa revelaram uma certa ambiguidade de discursos, visto que enquanto as violências empregadas contra as mulheres são tidas como repreensíveis, os comportamentos agressivos entre parceiros foram classificados como um problema privado. A responsabilização do comportamento da mulher nos casos de abuso sexual foi outro fator evidenciado na pesquisa que, por estas razões, concluiu que o combate à violência vai além das políticas públicas emergenciais. O “Atlas da Violência no Brasil”, por sua vez, publicado em 2016, trazendo informações do Sistema de Informação de Mortalidade (SIM) do Ministério da Saúde, demonstra que os dados reforçam a importância de investimento em políticas públicas de enfrentamento da violência contra as mulheres no país.

Importante registrar os esforços do Poder Judiciário com o CNJ, a fim de reunir dados sobre a institucionalização judicial de combate à violência contra a mulher nos termos da Lei Maria da Penha. Com a pesquisa “O Poder Judiciário na aplicação da Lei Maria da Penha”, em 2013, pretendeu avaliar os níveis de adesão dos tribunais estaduais à legislação. Constatou que entre 2006 e 2012 foram instalados 66 Juizados de Violência Doméstica e Familiar no país, embora a distribuição espacial dos mesmos esteja marcada pela desigualdade. Este documento incentivou a interiorização destes Juizados com a recomendação de criação de mais 54 unidades por todo o país.

Há ainda o Poder Legislativo que, através de pesquisa realizada pelo Instituto DataSenado que desde 2005, com a regularidade de dois em dois anos, registra a percepção social sobre a violência contra a mulher no país. As conclusões assinaladas por cada uma delas demonstram uma crescente conscientização sobre todos os tipos de violência bem como sobre a Lei Maria da Penha, mas destacam o aumento do desrespeito às mulheres e a consequente diminuição da sensação de proteção por falta de melhorias na rede de assistência.

A sociedade civil organizada também participa, de forma autônoma, do processo de produção de dados e um dos destaques neste sentido é o Mapa da Violência, publicação da FLACSO no Brasil em 2015, que congrega informações dos cadastros nacionais sobre atendimentos médico-hospitalares e mortes, como as do Sistema de Informação de Agravos de Notificação (SINAN) e da pesquisa nacional de saúde realizada pelo IBGE em 2013. As conclusões foram no sentido de que o aumento espiral da violência no tempo foi acompanhada de uma reconceitualização do entendimento da violência que incluiu situações que não eram assim consideradas, como a violência doméstica. Mas, por outro lado, também registrou que a culpabilização da vítima nos casos de agressão persiste por violação dos comportamentos socialmente esperados da mulher.

5.2.1 Monitoramento ONU

O monitoramento das ações estatais em prol dos direitos humanos no sistema ONU se dá através de relatórios periódicos enviados aos respectivos comitês. Três são os tratados internacionais que afetam a questão da violência contra as mulheres: o Pacto Internacional pelos Direitos Civis e Políticos; o Pacto Internacional pelos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais e a Convenção contra todas as formas de Discriminação contra a mulher, todos eles com seus respectivos protocolos facultativos devidamente aceitos por Brasil e Argentina.

a) RPU (CDH)

O Conselho de Direitos Humanos da ONU é o órgão responsável pelo monitoramento do Pacto Internacional pelos Direitos Civis e Políticos que, a partir de 2006, substituiu o Comitê de Direitos Humanos. O Brasil enviou em 1996 e 2005 relatórios ao Comitê de Direitos Humanos e em 2008 e 2012 relatórios ao sistema de Revisão Periódica

Universal (RPU) do Conselho de Direitos Humanos²⁹¹, destacando as ações para o enfrentamento da violência contra as mulheres. Em todos eles foram admitidos relatórios alternativos provenientes da Anistia Internacional (1996 e 2005), do CONECTAS e da CLADEM (2008 e 2012) e após o debate receberam as devidas recomendações. Como estes relatórios intentam traçar um perfil sobre os direitos civis e políticos no país e, portanto, refere-se às liberdades individuais, o destaque para a violência contra a mulher foi descrever mecanismos de proteção à vida e de igualdade perante a lei. De forma que as recomendações demonstram preocupação neste sentido e se expressam de forma crescente com o transcurso do tempo.

No primeiro relatório apresentado em 1996, o Comitê limitou-se a recomendar a aplicação imediata das propostas contidas no PNDH para combater a violência contra as mulheres. Já em 2005, a preocupação do Comitê esteve mais relacionada com a informação sobre a eficácia dos planos e programas governamentais, bem como com o monitoramento dos resultados a nível local. Observou também a necessidade de leis para combater a violência doméstica, o tráfico de pessoas e garantir a independência e aumentar a capacidade e eficácia do Poder Judiciário a fim de permitir o acesso à justiça sem discriminação.

Em 2008, já no sistema de Revisão Periódica Universal (RPU), as recomendações também se registraram a favor de mais rigor na avaliação dos resultados das atividades planejadas em prol do combate à violência contra a mulher e também na ampliação do acesso à justiça. Em 2012, há um reconhecimento pelo empenho na implementação de políticas para reforçar a proteção à mulher e, portanto, a recomendação foi no sentido de dar continuidade a estas ações. Mas a preocupação quanto ao tráfico de pessoas persistiu e foi aconselhado ao Brasil que criasse legislação compatível com as normas internacionais sobre o assunto. Além disto, o Conselho destacou a necessidade de realizar esforços para melhorar as condições das prisões femininas.

b) Comitê DESC

O primeiro relatório que o Brasil envia ao Comitê dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais em 2003 é resultado de uma forte pressão da sociedade civil²⁹² que, em 2000 apresenta relatório alternativo ao Comitê, ante a ausência de um relatório oficial. No que

²⁹¹ O relatório 2016 encontra em fase de discussão com a sociedade civil e até o momento não foi enviado ao CDH.

²⁹² A sociedade civil organizada apresenta relatório sobre a situação dos direitos econômicos, sociais e culturais antecipadamente ao relatório oficial.

tange às recomendações, primeiramente o Comitê acolheu com satisfação o estabelecimento do Conselho Nacional para os Direitos da Mulher no país, mas entendeu ser necessário adotar medidas eficazes para cumprir a legislação em vigor, além de ampliar as campanhas nacionais de sensibilização para eliminar todas as formas de violência contra a mulher e, ainda, capacitar os agentes de polícia para que estejam em condições de tratar de maneira adequada a mulher em situação de violência. Destacaram também a necessidade de aprovar legislação específica contra o tráfico de pessoas e de realizar sua aplicação efetiva.

O segundo relatório foi apresentado ao Comitê em 2009 juntamente com o relatório alternativo da sociedade civil. Desta vez, as recomendações do Comitê foram mais específicas à violência doméstica e refletiram a necessidade de cumprir rigorosamente a legislação em vigor neste sentido e de fortalecer o apoio às vítimas da violência doméstica a fim de garantir-lhes o acesso a serviços adequados de recuperação, assessoramento e outras formas de reabilitação. Persistiu na indispensabilidade de intensificação das campanhas de conscientização pública para criar uma cultura de combate à violência doméstica.

c) Comitê CEDAW

O Brasil apresentou no total 7 (sete) relatórios ao Comitê para Eliminação de todas as formas de Discriminação contra a Mulher, responsável pelo monitoramento da implementação da Convenção de mesmo nome nos países signatários. Porém o primeiro relatório só foi apresentado pela delegação brasileira em 2003 e o comitê o recebeu como uma condensação de informações que abarcou do 1º ao 5º relatório. Por refletir a descrição de tantos anos de políticas e ações, o relatório foi elaborado em conjunto com organizações da sociedade civil que, posteriormente, também apresentou relatório alternativo²⁹³.

Por se tratar de um Comitê mais específico sobre os direitos da mulher, suas recomendações se apresentam mais pormenorizadas. A observação para este 1º relatório, de

²⁹³ Segundo a apresentação do relatório alternativo houve a participação de treze Redes e Articulações Nacionais de Mulheres Brasileiras, convocadas por AGENDE e CLADEM-Brasil e “As treze redes e articulações nacionais envolvidas no processo e as duas entidades impulsoras reuniram-se em dezembro de 2002 decidindo que o processo de elaboração deveria envolver os diversos segmentos do movimento de mulheres, definindo conjuntamente as estratégias e metodologias a serem adotadas, apesar do tempo exíguo para a apresentação do relatório. Nessa reunião foi elaborado um instrumento de consulta aos movimentos de mulheres e feministas para subsidiar a preparação do relatório da sociedade civil. Tal instrumento, sistematizado como um formulário, foi baseado no Relatório Oficial do Governo brasileiro, apresentado à sociedade civil em outubro de 2002. As perguntas visavam identificar distorções e omissões no Relatório Governamental e apontar a efetividade ou não das medidas adotadas no cumprimento dos direitos fundamentais especificados na Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher - CEDAW.” (Disponível em: monitoramentocedaw.com.br).

início, parabenizou o estabelecimento de delegacias especializadas no atendimento de mulheres e de centros de atendimento à mulher no país. No entanto, realçou a falta de uniformidade dos resultados da Convenção nos níveis locais dentro do país e aconselhou, veementemente, uma coordenação eficaz entre os membros da federação a fim de estabelecer um mecanismo de acompanhamento dos frutos das políticas em todos os níveis e esferas de governo. No que se refere à legislação, demonstrou preocupação com a obrigação de reformar as disposições discriminatórias do Código Penal a fim de harmonizá-lo com as disposições da Convenção e recomendações gerais do Comitê. E na aplicação da legislação, afirmou ser importante capacitar membros da magistratura, do Ministério Público e outros profissionais do direito sobre os termos da Convenção.

Quanto à mudança cultural em relação à mulher no país, o Comitê aconselha a sensibilização do público através de políticas e programas que visem eliminar estereótipos e possibilitem projetar uma imagem positiva da mulher, de suas responsabilidades e da igualdade de condições nas esferas públicas e privadas. De forma mais concreta, recomendou-se também adotar uma lei sobre violência doméstica e tráfico de pessoas com mecanismos de supervisão de sua aplicação bem como de avaliação dos seus resultados. Aponta também ser necessário produzir informação e dados sobre estes tipos de violência no país.

Em 2007, o Brasil apresentou o 6º. relatório oficial ao Comitê CEDAW e um consórcio de organizações da sociedade civil apresentou o relatório alternativo. Dado algum avanço reconhecido pelo comitê nos termos da Convenção no país, inicialmente, as observações são no sentido de dar seguimento à eliminação de todas as formas de violência contra a mulher, incluída a violência doméstica, e também às campanhas de conscientização. Mais precisamente, estabelece o dever de adotar medidas eficazes para a aplicação plena das novas leis como a criação imediata dos foros especiais de julgamento para as causas de violência doméstica e a participação plena de todos os atores estatais e da sociedade civil competentes para aplicação da lei.

Chama atenção, ainda, para o fato de que, urge assegurar a uniformidade de normas e resultados na aplicação da Convenção em todo o país através de mecanismos de execução e coordenação eficazes. A capacitação de funcionários estatais, inclusive os do Poder Judiciário, nos termos da Convenção bem como a imposição do tema em currículos das universidades do país continuou a ser levantado pelo comitê, assim como a necessidade de aprovação de leis contra o tráfico de pessoas com penas adequadas e com serviço de apoio adequado às vítimas.

Avançando um pouco mais, em 2012 foi apresentado o 7º relatório oficial e no mesmo modelo dos outros um relatório alternativo de um consórcio de organizações da sociedade civil²⁹⁴. A primeira observação do Comitê nesta análise é no sentido de destacar o importante papel do STF para a implementação da Lei Maria da Penha com o julgamento sobre sua constitucionalidade. No entanto, corrobora que ainda se faz necessário capacitar sistematicamente juízes, promotores de justiça e advogados nos termos da Convenção para criar uma cultura jurídica em prol do combate à violência contra a mulher. Também destaca o reforço ao acesso à justiça com o aumento dos Juizados especializados. No que tange às políticas públicas, o comitê realçou a preocupação com a produção de informação e dados estatísticos para monitoramento da Lei Maria da Penha e destacou o problema orçamentário interno que não possibilita de forma integral fornecer às entidades nacionais que compõem a rede de enfrentamento da violência contra a mulher recursos materiais, humanos, técnicos e financeiros necessários às suas atividades.

Mais uma vez o tráfico de pessoas foi citado pelo comitê que reiterou a urgência em adotar uma lei abrangente neste sentido em conformidade com o Protocolo de Palermo bem como implementar o II Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas (II PNETP). Nesta linha de ideias, mencionou mais uma vez a problemática da capacitação de oficiais de justiça, guardas de fronteira e assistentes sociais nos termos da Convenção para melhor executar suas atividades. Com olhares tanto para o tráfico interno como o externo aconselhou estabelecer um mecanismo unificado nacional para coordenar esforços à prevenção e combate a este tipo de crime, além de fortalecer esforços na cooperação internacional para este fim. E, ainda, expressou o comitê a preocupação com a situação prisional feminina no país. Chamou a atenção tanto para a questão do acesso à justiça como para a melhoria das condições de instalação das prisões.

5.2.2 - Monitoramento OEA

a) CIDH

²⁹⁴ Elaborado pelo Consórcio de Redes e Organizações – Ação Permanente Cedaw (Cedaw Permanent Action Watch/Brasil): Coletivo Feminino Plural; Rede Nacional Feminista de Saúde, Direitos Sexuais e Direitos Reprodutivos; Comitê da América Latina e do Caribe para Defesa dos Direitos da Mulher (CLADEM/Brasil); Núcleo Interdisciplinar de Estudos sobre Mulher e Gênero (NIEM/UFRGS); Articulação de Organizações de Mulheres Negras Brasileiras; Associação Casa da Mulher Catarina; Comissão de Cidadania e Reprodução; ECOS – Comunicação em Sexualidade; Gestos – Soropositividade, Comunicação e Gênero ; Instituto Brasileiro de Inovações pró-Sociedade Saudável/CO; Instituto Mulher pela Ação Integral à Saúde e Direitos Humanos (IMAI) ; Plataforma DHESCA Brasil; THEMIS Assessoria Jurídica e Estudos de Gênero

Em 2001, a Comissão Interamericana de Direitos Humanos emitiu o relatório 54 referente ao caso da brasileira Maria da Penha Fernandes e, além de emitir recomendações específicas ao caso, também enviou observações gerais para o país fundamentada na Convenção Belém do Pará. De modo que determinou que o país intensificasse o processo de reforma que evite a tolerância estatal e o tratamento discriminatório com respeito à violência doméstica, capacitasse e sensibilizasse os funcionários judiciais e policiais especializados para que compreendam a importância de não tolerar a violência doméstica, simplificasse os procedimentos judiciais penais a fim de que possa ser reduzido o tempo processual sem afetar os direitos e garantias do devido processo, sensibilizasse o público em geral sobre a gravidade da violência contra a mulher e sobre as suas consequências penais, multiplicasse o número de delegacias policiais especiais necessárias à efetiva tramitação e investigação de todas as denúncias de violência doméstica, apoiasse o Ministério Público na preparação de seus pareceres judiciais e incluísse nos planos pedagógicos unidades curriculares destinadas à compreensão da importância do respeito à mulher e a seus direitos reconhecidos na Convenção Belém do Pará.

b) MESECVI

O mecanismo de seguimento da Convenção Belém do Pará foi criado em 2004 a fim de acompanhar a implementação dos compromissos assumidos pelos Estados-partes no combate à violência contra as mulheres. O mecanismo é composto por um Comitê de Peritas (CEVI) que organiza um questionário com as disposições da Convenção e o envia aos Estados-partes para coletar informações. Estas informações são coletadas através de respostas positivas ou negativas ao questionário proposto. Após envio das respostas dos países, o Comitê elabora um relatório hemisférico que sintetiza o perfil das ações em prol do combate à violência contra as mulheres nos países e emite as recomendações necessárias. Depois da publicação das recomendações o mecanismo de monitoramento prossegue através do relatório de acompanhamento de recomendações que pretende medir os esforços dos países em atender aos preceitos da Convenção. Até o momento realizou-se dois relatórios hemisféricos (2008 e 2012) e dois relatórios de acompanhamento de recomendações (2011 e 2015).

O Brasil participou do 1º Relatório Hemisférico em 2008, embora não conste entre os países do relatório de acompanhamento das suas recomendações em 2011. Das 51 (cinquenta e uma) recomendações emitidas no 1º Relatório Hemisférico, 3 (três) foram emitidas como recomendações gerais sobre a forma com a qual os países deveriam realizar as

próximas informações, restando assim 48 (quarenta e oito) recomendações aos países. Destas o Brasil demonstrou estar em falta ou não corresponder às expectativas do comitê em 23 (vinte e três) recomendações, sendo 9 (nove) relativas à legislação, 4 (quatro) aos planos nacionais, 7 (sete) ao acesso à justiça, 1 (uma) sobre orçamento e 3 (três) sobre informação estatística.

Assim o Brasil foi aconselhado no seu sistema de legislação a punir toda violência contra a mulher por meio de reformas nos códigos penais ou da expedição de leis especiais, a assegurar a aplicação da legislação no âmbito nacional de maneira uniforme, a reformar a legislação a fim de eliminar estereótipos e a linguagem que possa discriminar a mulher, a tipificar como delitos o abuso sexual no casamento e nas uniões de fato, a adotar legislação que puna o tráfico de pessoas segundo as normas internacionais, a reverter o processo de desjudicialização da violência contra a mulher, a promover medidas específicas de punição a funcionários que não apliquem a legislação contra a violência e a adotar legislação e destinar verbas orçamentárias suficientes para reparações às vítimas de violência. No que tange aos planos nacionais, as recomendações foram no sentido da sua avaliação periódica, da necessidade de estabelecer um programa coordenado e permanente para legisladores, de implementar planos de formação permanente para operadores da justiça, de sensibilizar a população e os operadores do direito sobre o problema da violência contra a mulher.

A questão do acesso à justiça, por sua vez, determinou a criação de mecanismos judiciais eficazes e ágeis para punir toda forma de violência contra a mulher, a elaboração de protocolos de atendimento para as mulheres vítimas, o aumento do número das entidades encarregadas de receber denúncias, a implementar e avaliar o funcionamento dos serviços de apoio à mulher vítima de violência, a disposição de medidas de proteção eficazes para as denunciadas de violência contra a mulher, suas famílias e testemunhas, a condução de programas de reeducação para homens agressores e, ainda a adoção de uma política que permita prevenir, punir e erradicar o femicídio. Para tanto o comitê apontou que o país deve aprovar um orçamento nacional com perspectiva de gênero que abarque os planos nacionais, a capacitação dos profissionais envolvidos, as informações e estatísticas que devem ser geradas através de estudos e pesquisas sobre a violência e femicídio com dados desagregados. O país deve ainda criar mecanismos de acesso às informações (páginas na Web) e apoiar pesquisas em conjunto com organizações e universidades do país.

Em 2012, no 2º Relatório Hemisférico foram emitidas ao todo 42 (quarenta e duas) recomendações aos países, entre as quais 24 (vinte e quatro) incluíram o Brasil. Entre elas, 10 (dez) foram consideradas reincidentes, ou seja, o país seguiu descumprindo as últimas

recomendações. São elas: tipificar como delitos o abuso sexual no casamento e nas uniões de fato, adotar legislação que puna o tráfico de pessoas segundo as normas internacionais, adotar uma política que permita prevenir, punir e erradicar o femicídio, promover medidas específicas de punição a funcionários que não apliquem a legislação contra a violência, implementar planos de formação permanente para operadores da justiça, elaborar protocolos de atendimento para as mulheres vítimas, aumentar o número das entidades encarregadas de receber denúncias, dispor de medidas de proteção eficazes para as denunciantes de violência contra a mulher, suas famílias e testemunhas, implementar e avaliar o funcionamento dos serviços de apoio à mulher vítima de violência e, ainda, aprovar um orçamento nacional com perspectiva de gênero para planos nacionais, capacitação de profissionais, informações e estatísticas a serem produzidas.

Outras recomendações quanto à legislação se somaram a estas no sentido de harmonizar o marco jurídico relativo à prevenção e sanção de todas as formas de violência contra as mulheres de acordo com os ditames da Convenção, proibir o uso de métodos de conciliação, mediação ou de resolução extrajudicial para todos os casos de violência contra a mulher; adotar disposições que sancionem a violência sexual em estabelecimentos estatais e que penalizem a violência obstétrica. No que tange aos planos nacionais chamou, ainda, a atenção para a necessidade de intersetorialidade, de institucionalização da participação da sociedade civil no desenho, execução, monitoramento e avaliação dos mesmos e a inclusão de estratégias de cooperação com os meios de comunicação para difundir os direitos das mulheres.

Já sobre o acesso à justiça as observações foram no sentido de assegurar pessoal especializado para atenção às vítimas, realizar estudos de compilação da aplicação da Convenção Belém do Pará em sentenças para que sirvam de ferramenta de trabalho para operadores do direito, realizar estudos sobre sentenças que contenham estereótipos e estabelecer mecanismos que permitam conhecer a porcentagem do orçamento destinado aos mecanismos nacionais de proteção à mulher. E, por fim sobre a produção de informação, o comitê destacou a obrigação de incluir nos planos nacionais estudos e pesquisas sobre o tema, realizar pesquisas nacionais de violência contra as mulheres e implementar registros na polícia e no poder judiciário que permitam estatísticas sobre violência e femicídios com dados desagregados.

Em 2015 no relatório de acompanhamento às recomendações do 2º Relatório do Hemisfério, o comitê reconheceu que o Brasil avançou na implementação de suas obrigações decorrentes da Convenção Belém do Pará porque adotou proibição de mediação e conciliação

nos casos de violência contra a mulher, penalizou o abuso sexual no matrimônio, embora apenas por vinculação à lei de violência doméstica e, também, a violência institucional como falta funcional geral. Além disto, o plano nacional foi elaborado com a participação da sociedade civil e apresenta intersectorialidade, assim como apresenta Plano Nacional para Tráfico de Pessoas com componentes transversais em matéria de gênero. Reconheceu-se esforços para capacitação na área judicial e criação de delegacias especializadas, apesar de ser em menor número que a demanda interna. Apresentou também a garantia de cumprimento das medidas de segurança através de patrulha policial e para os procedimentos judiciais. Disponibilizou lei orçamentária com gastos identificados por políticas e designou 27,82% do orçamento da SPM para a erradicação da violência contra a mulher. O país ainda conta com plataforma virtual para acesso do público à informação orçamentária e incorpora a perspectiva de gênero na produção e na análise de estatísticas oficiais.

Mas este mesmo documento destacou pontos negativos para o país. O comitê considerou que o Brasil ainda está em desacordo com a Convenção devido à ausência de leis integrais de proteção à mulher, de legislação sobre tráfico de pessoas adequada ao Protocolo de Palermo, por não tipificar o femicídio e a violência obstétrica e por não coordenar políticas uniformes para todo o país. Destas observações, duas foram sanadas após a emissão do relatório. São as leis 13104 de março de 2015 e 13344 de outubro de 2016 que cuidam do femicídio e do tráfico de pessoas, respectivamente.

5.2.3 – Classificação dos Resultados

A classificação dos resultados seguiu o padrão das recomendações dos organismos internacionais que são exaradas através de verbos impositivos. De forma que, para atender à proposta de mensurar estes verbos entre intervencionistas e colaborativos, e, portanto, reveladores de ações que oscilam entre satisfativas e violadoras, criou-se uma escala de 0 (zero) a 2 (dois). Os verbos que receberam a numeração 0 (zero) traduzem cumprimento de ação, os que receberam 1 (um) exprimem necessidade de continuidade ou incremento de ação e os que receberam 2 (dois) são ações a serem realizadas que surgem pela primeira vez como recomendação do órgão ou são ações já recomendadas, mas não cumpridas, que por este motivo aparecem novamente. Somando-se a esta escala foi proposta 3 (três) análises: a primeira classifica os verbos em 0,1 e 2 segundo os anos das recomendações; a segunda, de acordo com os princípios da igualdade e não discriminação, do acesso à justiça, do acesso à

informação e participação política; e a terceira, seguindo os padrões de recepção do direito, propostas orçamentárias e capacidades estatais.

No que se refere ao Brasil, a primeira análise concluiu que, no sistema de monitoramento da ONU em que atuam o Pacto dos Direitos Civis e Políticos, o Pacto dos Direitos Econômicos, sociais e culturais e a Convenção para Eliminação de todas as formas de Discriminação contra a Mulher, as recomendações foram estabelecidas, em sua maioria, com verbos mais interventivos e, portanto, classificados no nível 2 (dois). Isto implica concluir que o Estado brasileiro, no período que compreendeu os anos de 1996 a 2012, se posicionou como um Estado mais violador no combate à violência contra as mulheres perante os respectivos comitês do sistema ONU. Houve, no entanto, uma questão digna de nota no que tange ao Comitê CEDAW. Em 2012, o Brasil, embora tenha continuado no patamar dois, portanto mais violador, recebeu algumas recomendações mais satisfativas que permitiu algumas classificações em 0 (zero) e 1 (um). Isto permite averiguar que entre as recomendações exaradas em 2008 e as de 2012 ocorreram fatos determinantes no país para a política de combate à violência contra a mulher, tais como: a consolidação da Lei Maria da Penha a partir do entendimento constitucional do STF, a presença do II PNPM que avança com as avaliações realizadas ao I PNPM, a consolidação do Pacto pelo Enfrentamento da Violência contra a Mulher e a realização de pesquisas nacionais com dados estatísticos.

Já no sistema da OEA em que se analisa o cumprimento ao Pacto San José da Costa Rica e à Convenção Belém do Pará, o Brasil demonstrou estar no patamar violador em quase todas as recomendações. Apenas no primeiro seguimento ao segundo informe hemisférico, em 2015, as recomendações demonstraram ser mais satisfativas do que violadoras. Isto talvez se deva à consolidação da Lei Maria da Penha e a jurisprudência do STF acompanhada de esforços para o combate ao Femicídio.

A segunda análise, um pouco mais ampla que a primeira, visto que permitiu a classificação das recomendações segundo os parâmetros da não-discriminação, acesso à justiça e acesso à informação, conduziu uma conclusão bem próxima da primeira análise. No sistema ONU, as questões de igualdade, não discriminação e acesso à justiça receberam mais recomendações do nível 2 (dois) no CDH e no Comitê DESC do que o acesso à informação. Já no Comitê CEDAW todos os princípios contaram com pontuação majoritariamente violadora. Há, no entanto, que se considerar que em 2008 no CDH, 2009 no Comitê DESC e 2012 no Comitê CEDAW, as recomendações também receberam pontuação 1 (um), demonstrando que algumas ações deveriam ter continuidade ou serem ampliadas. No sistema

da OEA, os três princípios se classificaram como violados pelo Estado brasileiro. Apenas em 2015, como na análise anterior, o MESECVI considerou que houve ações satisfativas.

A terceira análise ampliou o espectro para as questões da recepção do direito no país, a previsão orçamentária e as capacidades estatais envolvidas no combate à violência contra a mulher no país. O sistema ONU demonstrou a falha do Estado ao aplicar políticas públicas, visto que, majoritariamente as recomendações do patamar 2 (dois) foram direcionadas à capacidade estatal, com poucas recorrências à recepção do direito. Tratando-se do sistema na OEA, tanto recepção do direito como capacidades estatais foram alvo de verbos mais interventivos nas recomendações, embora a previsão orçamentária também surja nesta esteira.

5.3 Argentina

A questão do combate à violência contra a mulher na Argentina, enquanto política pública, surge inserida em plano de ação mais abrangente (*Plan Nacional de lucha contra la discriminación o la xenofobia* de 2005), o que embora tenha a intenção de aplicar a transversalidade do tema nos diversos órgãos envolvidos, dificulta as ações específicas. A consequência direta disto é o fato de que a Argentina carece de dados oficiais sobre este problema social. As primeiras iniciativas, neste sentido, nascem de organizações da sociedade civil engajadas com o movimento feminista nacional. O maior exemplo trata-se do Observatório de Femicídios “Adriana Marisel Zambrano” criado e mantido pela *La Casa del Encuentro*²⁹⁵ a partir de 2008. Segundo informações mantidas em seu endereço eletrônico, este observatório surge da necessidade de estatísticas sobre as mortes violentas de mulheres a fim de certificar as verdadeiras dimensões que envolvem a forma mais brutal de violência contra as mulheres.

A proposta para gerar os dados necessários ao observatório é analisar os casos de mortes violentas de mulheres publicados nos meios de comunicação do país. Muito embora se considere que desta forma se atingirá apenas uma parcela dos casos passível apenas de gerar um recorte da realidade, a proposta ainda é válida e auxilia na construção de uma consciência social sobre o problema. De forma que em 2008 (ano do início do Observatório) foram utilizados a análise de 43 (quarenta e três) meios de comunicação e agências de notícias, número este que foi se ampliando no decorrer da proposta e em 2010 a análise já contava com 120 (cento e vinte) veículos de comunicação. As abordagens utilizadas para copilar as

²⁹⁵ <https://www.lacasadelencontro.org>

informações buscadas nas matérias jornalísticas partem da linguagem utilizada para definir as ações violentas perpetradas contra as mulheres. De forma que o objetivo inicial era desconstruir o que era noticiado como “crime passional” e passar a visibilizar o problema através de uma perspectiva de gênero capaz de derrubar os estereótipos que envolvem este tipo de ação criminosa e que acabam por naturalizar este comportamento. Em outras palavras, o intuito era fazer com que o problema dos femicídios saíssem das páginas policiais para as manchetes políticas públicas urgentes.

Em 2013, *La Casa del Encuentro* publicou uma compilação dos dados levantados em 5 anos de Observatório (entre 2008 e 2012) que permitiu desagregar informações sobre a faixa de idade das vítimas, o vínculo destas com o assassino, a modalidade de violência empregada no crime; o local do assassinato, bem como os bairros ou províncias; a idade do assassino; as vítimas colaterais do crime; os femicídios vinculados; os femicídios com denúncias prévias; as vítimas grávidas, as vítimas de abuso sexual, tráfico de pessoas ou de prostituição forçada. O Observatório dá continuidade a suas atividades e mantém em seu endereço eletrônico dados sobre femicídios na Argentina até o ano de 2015, com a mesma metodologia proposta no início de suas atividades.

Outra iniciativa na produção de dados no país se deve também a uma organização da sociedade civil denominada ELA (*Equipo Latinoamericano de Justicia y Género*)²⁹⁶ que em 2012 lançou um estudo de opinião e dos expedientes judiciais sobre a problemática da violência contra as mulheres intitulado “*Mas Allá de la Denuncia: Los desafíos del acceso a la justicia*” que abrangeu a *Ciudad Autónoma de Buenos Aires*. O trabalho foi dividido em duas propostas: primeiro conhecer a percepção da população em geral sobre a violência contra as mulheres e depois estabelecer um perfil sobre os atendimentos realizados pela OVD que permitiu deduzir que a maioria dos casos são relacionados à violência doméstica. Este último estudo gerou conclusões importantes que permitiram traçar recomendações para políticas de acesso à justiça.

A pesquisa apontou que são poucos os casos em que as denunciantes contam com patrocínio jurídico gratuito; que há ausência de redes sociais de apoio e políticas públicas para atender as dificuldades sociais e econômicas que afetam as denunciantes, o que determina em muitos casos o abandono do processo; que as dificuldades de coordenação entre os juízos e outras dependências públicas geram demoras que afetam a pronta resposta às problemáticas de violência e contribuem para o abandono do processo. No que se refere às recomendações

²⁹⁶ www.ela.org.ar

destacam-se: a necessidade de melhorar a produção de informação sobre o acesso à justiça das mulheres vítimas de violência; de integrar as intervenções do poder judicial com políticas públicas de apoio social, econômico e emocional; de melhorar as intervenções do poder judiciário a partir do monitoramento e controle de suas ações; de gerar processos de discussão amplos das reformas legislativas; e de assegurar o financiamento suficiente e adequado para as iniciativas em matéria de violência contra as mulheres.

Dentre as iniciativas oficiais de produção de dados, três se destacam: o *Mapa Nacional de la Discriminación*²⁹⁷ em 2013, estatísticas da “Línea 144” e o “Informe Nacional de Femicídios”, ambos em 2014 e 2015. O primeiro caso foi conduzido pelo *Instituto Nacional contra la Discriminación, la Xenofobia y el Racismo* (INADI)²⁹⁸ que realizou pesquisa de percepção da discriminação contra a mulher, dentre outras, levantando dados sobre a forma como as pessoas percebem o fenômeno e as representações sociais almejadas. A análise permitiu concluir que a discriminação tem uma ligação direta com estereótipos arraigados historicamente na sociedade e, assim, com um ideal de mulher esperado socialmente.

Já as estatísticas produzidas pela *Línea 144*²⁹⁹ permitiu desagregar dados por ano sobre as chamadas recebidas, casos por região, tipos e modalidades de violência, frequência da violência, tempo de maus-tratos das vítimas e vínculo da vítima com o agressor. Também através destes dados, o CNM organizou o *Observatorio de la Violencia contra las Mujeres*³⁰⁰ que apontou questões críticas a serem devidamente consideradas: necessidade de patrocínio jurídico; trajetória do ciclo de violência; e infância em perigo. A última iniciativa oficial de gerar dados está a cargo da CSJN atendendo ao art. 37 da *Ley de Protección Integral* com o *Informe Nacional de Femicídios*³⁰¹ com dados estatísticos do poder judiciário sobre o tema organizados pela quantidade de vítimas e ofensores, pela idade das vítimas e ofensores, pelo vínculo entre vítimas e ofensores, presença de filhos com as vítimas, existência de denúncias prévias, estado processual da causa e taxa de vítimas por jurisdição.

Ainda há outras iniciativas oficiais isoladas como o *Informe de Femicídios*³⁰² elaborado pela SCJ CABA em conjunto com o Ministério Público através do *Registro Penal de la Violencia Familiar y de Género* cujos dados levaram a concluir que há, na grande maioria dos casos de femicídios, entre vítima e agressor uma relação familiar, sentimental,

²⁹⁷ Disponível em www.obserdiscriminacion.gob.ar

²⁹⁸ Disponível em www.inadi.gob.ar

²⁹⁹ Disponível em www.cnm.gov.ar

³⁰⁰ Disponível em www.cnm.gov.ar

³⁰¹ Disponível em <https://old.csjn.gov.ar>

³⁰² Disponível em www.scba.gov.ar

afetiva ou de confiança com antecedentes de violência, muitas vezes, de natureza sexual. Há também o *Observatorio de Género en la Justicia*³⁰³ do *Consejo de la Magistratura de Buenos Aires* que registra as principais ações do poder judiciário da capital federal no que se refere à capacitação dos funcionários e campanhas de conscientização sobre o tema.

Mas o maior destaque para a Argentina em matéria de combate à violência contra as mulheres é a campanha *Ni Una Menos*³⁰⁴. Iniciativa da sociedade civil, foi organizada e convocada por um grupo de jornalistas, escritoras e ativistas que sensibilizadas pelo alto índice de feminicídios no país, lançam mão de seu capital social através das redes sociais para coordenar um ato público com o objetivo de reclamar políticas públicas de combate à violência contra a mulher no país. O evento ocorreu em 03 de junho de 2015 e reuniu 250.000 (duzentos e cinquenta mil) pessoas na cidade de Buenos Aires e repercutiu por 120 outros pontos no país³⁰⁵. Foi produzido um documento resumido em 5 (cinco) pontos de ação que se tornou oficialmente a pauta de reivindicação do movimento. Tratam-se de demandas para investimento em políticas públicas de combate à violência contra a mulher e seu monitoramento; para garantias do acesso à justiça para as mulheres vítimas de violência com a devida capacitação dos funcionários das delegacias para o correto atendimento dos casos; para realizar estatísticas oficiais sobre o tema; para garantir a educação sexual a fim de diminuir as discriminações sexistas; e para garantir a proteção das vítimas de violência com monitoramento eletrônico dos agressores. A segunda edição do evento ocorreu em 03 de junho de 2016 e se multiplicou entre os países vizinhos³⁰⁶.

5.3.1 – Monitoramento ONU

a) RPU (CDH)

A Argentina apresentou para o então Comitê de Direitos Humanos três relatórios referentes ao Pacto dos direitos Civis e Políticos: 1990,1995 e 2000. Somente o último recebeu relatório alternativo da sociedade civil (CLADEM), bem como, recomendações no que tange aos direitos referentes à uma vida sem violência para as mulheres. Segundo o Comitê, o Estado argentino deveria empreender em grande escala campanhas de informação sobre os direitos da mulher e os recursos a sua disposição, além de produzir dados confiáveis sobre a incidência da violência e da discriminação contra a mulher em todas as suas formas.

³⁰³ Disponível em <https://consejo.jusbaires.gob.ar>

³⁰⁴ Disponível em niunamenos.com.ar

³⁰⁵ Dentre eles: Córdoba, Rosário, Mendoza, Salta, Neuquén, Catamarca e Jujuy. Informação disponível em niunamenos.com.ar

³⁰⁶ A exemplo do Uruguai e do Chile. Informação disponível em niunamenos.com.ar

Em 2008, já sob o comando do Conselho dos Direitos Humanos, a Argentina apresenta seu primeiro Relatório Periódico Universal (RPU) com a presença do relatório alternativo da sociedade civil (CLADEM). Embora o Conselho tenha reconhecido os esforços até então empreendidos pelo país no combate à discriminação contra a mulher, também recomendou que adote novas medidas para abordar todas as formas de discriminação contra as mulheres; medidas para melhorar as condições das mulheres encarceradas, em particular, as grávidas e com filhos pequenos; e que zele pela reparação às vítimas de violência doméstica, assim como pelo julgamento e condenação dos responsáveis.

Novo RPU foi apresentado em 2010, desta vez com maior participação da sociedade civil (CDD; CLADEM; INSEGNAR) que apresenta relatório alternativo conjunto. O Conselho acolheu com satisfação a edição da lei de proteção integral às mulheres, mas emitiu as seguintes recomendações: adotar medidas urgentes para a regulamentação da lei de proteção integral e para que a mesma goze de uma dotação orçamentária que permita sua aplicação efetiva em todo o território nacional; elaborar estatísticas com âmbito nacional em matéria de violência doméstica com o objetivo de manter dados fidedignos sobre a amplitude do problema e sua evolução; garantir que os serviços prestados pela OVD sejam acessíveis em qualquer parte do território nacional; e ainda garantir a assistência jurídica gratuita nos casos de violência doméstica que chegam aos tribunais.

Também em 2016 a Argentina comparece perante o Conselho de Direitos Humanos que acolhe com satisfação a adoção do plano nacional de ação para prevenção, assistência e erradicação da violência contra as mulheres (2014-2016). Entretanto, frente ao relatório alternativo enviado por ELA, apontou as seguintes recomendações: criar campanhas de sensibilização para eliminar os estereótipos de gênero sobre o papel e as responsabilidades dos homens e das mulheres na família e na sociedade; assegurar a aplicação efetiva da Lei de Proteção Integral em todos os níveis do Estado e dotá-la de recursos necessários para seu cumprimento; investigar de maneira efetiva os atos de violência contra a mulher, ajuizando e impondo sanções apropriadas; tornar efetivo o direito às vítimas a uma reparação que inclua uma adequada e justa compensação; capacitar e sensibilizar para enfrentar a violência de gênero em todos os âmbitos.

b) Comitê DESC

Assim como ocorreu com o Pacto dos Direitos Civis e Políticos, a Argentina, no que tange ao Pacto dos Direitos Econômicos, sociais e culturais, apresentou dois relatórios oficiais (1990 e 1994) sem que houvessem recomendações específicas sobre direitos das

mulheres. Somente em 1999 surgem duas recomendações gerais: garantir a igualdade de fato e de direito entre homem e mulher no que tange ao desfrute dos direitos econômicos, sociais e culturais; intensificar a luta contra o problema da violência contra a mulher, em particular a violência doméstica.

Com um atraso de 8 (oito) anos, em 2011, novo relatório oficial é apresentado e desta vez a sociedade civil (CLADEM; INSEGNAR; CDD; *Casa de la Mujer*; DIVERSX; *Grupo desde el Pie*; *Cero en Conducta*) se pronuncia através de relatório alternativo conjunto. O Comitê DESC reconheceu alguns avanços no que se refere às campanhas de sensibilização, ao julgamento e condenação dos responsáveis pela violência doméstica, ao acesso à justiça, e à disponibilidade de albergues e serviços de apoio psicossocial às vítimas. No entanto, asseverou que, dado o caráter de continuidade dos direitos humanos, o Estado argentino deve seguir com ações nestes sentidos aumentando a disponibilidade dos serviços oferecidos. Ainda assim apontou outras recomendações: reforçar as disposições legislativas e outras medidas destinadas a combater a igualdade efetiva de direitos do homem e da mulher e a combater todas as formas de discriminação contra a mulher; aprovar e aplicar medidas legislativas que proíbam expressamente o assédio sexual no local de trabalho e que o tipifique na legislação penal e trabalhista; criar campanhas de sensibilização da população contra o assédio sexual e que conceda uma ampla proteção às vítimas; destinar fundos suficientes ao Conselho Nacional das Mulheres para que possa alcançar seus objetivos; aumentar a destinação de recursos para a prevenção de tráfico de pessoas, para o processamento e condenação dos responsáveis, para a prestação de assistência às vítimas, assim como o melhoramento da coordenação destas atividades em todos os níveis.

c) Comitê CEDAW

Para o Comitê para Eliminação de todas as formas de Discriminação contra a Mulher, a Argentina apresentou 7 (sete) relatórios distribuídos entre 1988 e 2016. Os dois primeiros (1988 e 1997) ocorreram sem ação do ativismo nacional e apenas o último deles foi alvo de recomendações. O Comitê apontou uma série de reformas a serem empreendidas pelo Estado dentre elas as do código penal que reforçam os estereótipos discriminatórios. Além disto reforçou a necessidade de campanhas esclarecedoras contra a discriminação da mulher e salientou a necessidade de penalizar o assédio sexual no ambiente de trabalho.

Nos relatórios de 2002 e 2004 houve contraposição da sociedade civil (CLADEM; CELS; FEIM; ADEUEM; ISPM; *Mujeres en Acción*; *Feministas en Acción*) que apresentou

relatório alternativo em conjunto. As primeiras recomendações do Comitê em 2002 foram mais amplas: levar em conta a recomendação 19 sobre violência contra a mulher a fim de penalizar os agressores e anular a tendência crescente desta problemática, bem como avaliar a questão do tráfico de pessoas, especialmente de mulheres e meninas e reforçar as medidas internas neste sentido. Já em 2004, as recomendações se apresentaram de forma mais detalhada: zelar pela aplicação de legislação provincial para combater todas as formas de violência contra as mulheres; sancionar a nível federal uma lei aplicável em todo o território do país com o fim de combater e erradicar a violência contra as mulheres e assegurar às vítimas acesso a meios de proteção eficazes; iniciar uma campanha nacional de sensibilização pública sobre a violência contra as mulheres e a inaceitabilidade social e moral desta violência; e capacitar os funcionários do poder judiciário e da saúde sobre questões de gênero.

Em 2010 novo relatório oficial foi apresentado frente a relatório alternativo da sociedade civil que novamente trabalhou em conjunto (CLADEM; FEIM; INSEGNAR; CDD; CELS; CDEM; CEDES; *Comité contra la Tortura; Mujeres Trabajando*). O Comitê acolheu com satisfação a aprovação da lei de proteção integral à mulher pelo Estado argentino, mas destacou que muito há por fazer através das seguintes recomendações: acelerar em todas as províncias a aprovação e aplicação coerente da legislação e a destinação dos recursos financeiros necessários para que se efetive a Lei de Proteção Integral; fortalecer o sistema de reunião de dados relativos a todas as formas de violência contra a mulher, como a violência doméstica; implantar um sistema que estimule as mulheres a denunciar os incidentes de estupro no casamento; estabelecer um conjunto de indicadores para avaliar as tendências de apresentação destas denúncias e sua incidência; elaborar políticas, estratégias e programas integrais que sejam sensíveis às questões de gênero; redobrar os esforços para combater o tráfico de pessoas a fim de abordar os aspectos complexos de um delito de natureza internacional; garantir a proteção necessária de todas as mulheres que tenham sido vítimas de tráfico de pessoas.

Também em 2016 o comitê emitiu uma série de recomendações que englobam questões de acesso à justiça, de eliminação da discriminação das mulheres, de orçamento e de acesso à informação. De forma mais detalhada, as recomendações foram: garantir que a informação dos direitos sejam acessíveis às mulheres vítimas, incluindo as de língua indígena; introduzir um sistema de justiça móvel a fim de facilitar o acesso à justiça para mulheres de zona rural e remotas; garantir núcleos do Ministério Público, da Defensoria pública especializados para o atendimento de mulheres vítimas sem recursos financeiros; capacitar magistrados, promotores de justiça, defensores públicos, advogados e mediadores para a

aplicação da Lei de Proteção Integral; reforçar o papel da *Oficina de la Mujer* da Suprema Corte da Nação para monitorar a igualdade de gênero no judiciário; garantir que os atos de violência contra as mulheres não sejam passíveis de procedimentos de mediação; garantir que as vítimas de violência de gênero tenham acesso efetivo à restituição, compensação e reabilitação; intensificar os esforços para repelir as atitudes sexistas e estereotipadas das autoridades públicas nas três esferas de governo; adotar estratégias para dispersar a cultura machista e de estereótipos discriminatórios dos papéis femininos e masculinos na família e sociedade; reforçar a cooperação com a sociedade civil no combate à discriminação em campanhas de conscientização como *Ni Una a Menos*; modificar a Lei 26522/2009 para que os serviços de mídia eliminem os estereótipos femininos; alocar recursos necessários adequados para a implementação efetiva do Plano de Ação Nacional para Prevenção e Erradicação da violência contra a mulher e assistência às vítimas (2017-2019); aumentar a prevenção ao Femicídio e garantir a investigação, persecução, julgamento e condenação dos ofensores; garantir recursos técnicos e financeiros para gerar dados estatísticos sobre os casos de violência contra a mulher com dados desagregados; garantir abrigos para mulheres vítimas de violência; estabelecer um fundo de reparação com recursos públicos e privados para reparar as vítimas de violência de gênero; e adotar critérios e diretrizes para prover assistência econômica, psicossocial e legal para as mulheres vítimas de violência.

5.3.2 Monitoramento OEA

a) CIDH

A Comissão Interamericana de Direitos Humanos como mecanismo de proteção do Pacto San Jose da Costa Rica (Convenção Interamericana de Direitos Humanos) recebe as denúncias sobre as violações dos países signatários a fim de verificarem o cumprimento das obrigações assumidas. Em 1990, a CIDH recebeu uma denúncia contra o Estado argentino envolvendo a dignidade de uma mulher e uma menor que na tentativa de procederem às visitas a um detento que era respectivamente, marido e pai das denunciantes, foram submetidas à revista íntima vaginal³⁰⁷. O procedimento considerado rotineiro pelas autoridades penitenciárias do país chegou através de recurso à Corte Suprema de Justiça da Nação que entendeu não se tratar de medida arbitrária, não restando outra alternativa para as denunciantes a não ser a representação do caso na CIDH.

³⁰⁷ Relatório 38/1996 para o Caso 10506 - Argentina

O governo argentino alegou que a medida tinha amparo legal no artigo 92 do Decreto-Lei 412/58 ratificado pela Lei 14467 denominada Lei Penitenciária Nacional e obedece às regras mínimas para o tratamento de reclusos. No entanto, a CIDH em 1996 entendeu que a Argentina não cumpriu com o dever de respeitar e garantir o direito à integridade pessoal, à proteção da honra e dignidade, o direito à família e da criança. Isto porque as denunciadas não se tratavam de reclusas e sim de visitantes que não podem se converter em suspeitas pelo simples fato de exercerem o direito à visita a detentos em um estabelecimento penitenciário. De forma que entenderam que o procedimento não deveria ser aplicado, mas caso fosse a única medida necessária para manter a segurança que seja realizado por mandado judicial e por profissionais da saúde. A partir deste entendimento foram emitidas as seguintes recomendações: adotar medidas legislativas ou de outra natureza para ajustar suas previsões legais à Convenção Interamericana dos Direitos Humanos no que tange às revistas íntimas no sistema penitenciário; indenizar as vítimas de revista íntima arbitrária.

b) MESECVI

A Argentina participou do mecanismo de seguimento em todas as suas edições: dois relatórios hemisféricos em 2008 e em 2012 e dois seguimentos aos relatórios hemisféricos em 2011 e 2015. Em todos eles, o Estado argentino respondeu afirmativa ou negativamente aos indicadores propostos pelo Comitê de Peritas. No primeiro Relatório Hemisférico de um total de 48 (quarenta e oito) recomendações, 28 (vinte e oito) foram destinadas à Argentina. No segundo este número não diminuiu significativamente, vez que das 42 (quarenta e duas) recomendações gerais, 23 (vinte e três) foram endereçadas à Argentina, sendo 12 (doze) delas consideradas reincidentes.

Em 2008, no primeiro Relatório Hemisférico não houve relatório alternativo da sociedade civil e as recomendações destinadas à Argentina estão divididas em 8 (oito) para fomento da legislação; 8 (oito) para o acesso à justiça; 3 (três) para políticas públicas; 4 (quatro) para capacitação e sensibilização; 1 (uma) para orçamento; e 4 (quatro) para informação e estatísticas. As recomendações foram as seguintes: punir a violência contra a mulher por meio de reformas nos códigos penais ou da expedição de leis especiais; eliminar toda norma que seja genericamente neutra; assegurar a aplicação da legislação sobre a violência contra a mulher no âmbito nacional; reformar a legislação a fim de eliminar estereótipos; tipificar como delitos o abuso sexual no casamento e nas uniões de fato; tipificar

como delito o assédio sexual no trabalho, nos centros de saúde e educativos; adotar legislação que puna o tráfico de pessoas segundo as normas internacionais; reverter o processo de desjudicialização da violência contra a mulher; promover medidas específicas de punição a funcionários que não apliquem a legislação contra a violência; adotar legislação e destinar verbas orçamentárias suficientes para reparações às vítimas de violência; elaborar políticas nacionais integrais e intersetoriais sobre violência contra a mulher no âmbito nacional, sem limitar-se à violência familiar, intrafamiliar ou doméstica; implementar planos nacionais de intervenção que focalizem a violência contra a mulher e que não façam parte de outros planos; avaliar periodicamente os planos e programas nacionais; estabelecer um programa coordenado e permanente para legisladores; implementar planos de formação permanente para operadores da justiça; sensibilizar a população e os operadores do direito; criar mecanismos judiciais eficazes e ágeis para punir toda forma de violência contra a mulher; elaborar protocolos de atendimento para as mulheres vítimas; aumentar o número das entidades encarregadas de receber denúncias; implementar e avaliar o funcionamento dos serviços de apoio à mulher vítima de violência; dispor de medidas de proteção eficazes para as denunciadas de violência contra a mulher, suas famílias e testemunhas; conduzir programas de reeducação para homens agressores; adotar uma política que permita prevenir, punir e erradicar o feminicídio; aprovar um orçamento nacional com perspectiva de gênero (planos nacionais, capacitação, informações e estatísticas); incluir nos censos e pesquisas nacionais módulos sobre violência contra a mulher; gerar informações através de estudos e pesquisas sobre a violência e feminicídio por dados desagregados; criar mecanismos de acesso às informações (páginas na Web); e promover e apoiar pesquisas em conjunto com organizações e universidades do país.

Em 2011, com o primeiro seguimento ao primeiro Relatório Hemisférico, algumas questões foram alvo de reconhecimento pelo Comitê de Peritas ao governo argentino. De forma que acolheram com satisfação a sanção da Lei integral de violência contra as mulheres em 2009; a inclusão do tráfico de pessoas e dos abusos sexuais no matrimônio nesta mesma lei; a proibição do emprego de meios alternativos de solução de conflitos no processo judicial por violência contra as mulheres; e ainda a manutenção de programas de patrocínio jurídico gratuito e linhas telefônicas de emergência gratuitas. Junto a isto foram direcionadas 7 (sete) recomendações que reiteram as enviadas em 2008, qual sejam: criar Planos Nacionais específicos para o combate à violência contra a mulher; criar sistema de avaliação e acompanhamento do Plano Nacional com a participação da sociedade civil; adotar sistema de banco de dados sobre acesso à justiça e instâncias receptoras de

denúncias; disponibilizar médicos legistas em número suficiente para atendimento às mulheres vítimas de violência; disponibilizar serviços públicos especializados em mulheres afetadas pela violência; adotar sistema de estatísticas com dados desagregados sobre violência contra as mulheres; e elaborar orçamento com gasto público detalhado destinado a programas de combate à violência contra as mulheres.

O segundo Relatório Hemisférico em 2011 contou com relatório alternativo da sociedade civil (CLADEM) e emitiu 23 (vinte e três) recomendações para o Estado argentino, sendo 6 (seis) sobre fomento da legislação; 3 (três) sobre planos nacionais; 3 (três) sobre capacitação; 5 (cinco) sobre acesso à justiça; 2 (dois) sobre orçamento; e 3 (três) sobre produção de informação. Entre estas, 12 (doze) recomendações são reincidentes, demonstrando que violações à Convenção Belém do Pará ainda persistem no país. São elas: punir o abuso sexual no trabalho, nos centros de saúde e educativos; tipificar como delitos o abuso sexual no casamento e nas uniões de fato; adotar legislação que puna o tráfico de pessoas segundo as normas internacionais; adotar uma política que permita prevenir, punir e erradicar o femicídio; adotar planos nacionais intersetoriais; promover medidas específicas de punição a funcionários que não apliquem a legislação contra a violência; implementar planos de formação permanente para operadores da justiça; elaborar protocolos de atendimento para as mulheres vítimas; aumentar o número das entidades encarregadas de receber denúncias; dispor de medidas de proteção eficazes para as denunciantes de violência contra a mulher, suas famílias e testemunhas; implementar e avaliar o funcionamento dos serviços de apoio à mulher vítima de violência; aprovar um orçamento nacional com perspectiva de gênero (planos nacionais, capacitação, informações e estatísticas).

Já as novas recomendações foram: adotar disposições que sancionem a violência sexual em estabelecimentos estatais; adotar disposições que penalizem a violência obstétrica; institucionalizar a participação da sociedade civil no desenho, execução, monitoramento e avaliação dos planos nacionais; incluir nos Planos Nacionais estratégias de cooperação com os meios de comunicação para difundir os direitos das mulheres; assegurar o acesso à justiça para as mulheres garantindo pessoal especializado para atenção às vítimas; realizar estudos de compilação da aplicação da Convenção Belém do Pará em sentenças para que sirvam de ferramenta de trabalho para operadores do direito; realizar estudos sobre sentenças que contenham estereótipos; estabelecer mecanismos que permitam conhecer a porcentagem do orçamento destinado aos mecanismos nacionais de proteção à mulher; incluir nos planos nacionais estudos e pesquisas sobre o tema; realizar pesquisas nacionais de violência contra as

mulheres; estabelecer e implementar registros na polícia e no poder judiciário que permitam estatísticas sobre violência e feminicídios com dados desagregados.

Em 2015 com o primeiro seguimento ao segundo Relatório Hemisférico, depois de analisado relatório alternativo da sociedade civil (CLADEM), o Comitê de Peritas reconheceu que a lei integral argentina abrange a violência contra a mulher no âmbito público e privado e prevê o abuso sexual no casamento, assim como, o tráfico de pessoas, a prostituição forçada e a violência institucional. Também reconheceu a tipificação do feminicídio íntimo e da violência obstétrica. Mas ainda assim emitiu outras 6 (seis) recomendações, a saber: criar Plano Nacional de Ação específico para violência contra as mulheres; garantir a aplicação da Lei Integral em âmbito nacional; capacitar funcionários da justiça e da saúde sobre questões de gênero; investir em campanhas nacionais de conscientização sobre estereótipos e violência contra as mulheres; garantir orçamento próprio para Plano de ação sobre violência contra as mulheres; e criar sistema de estatísticas com dados desagregados sobre violência contra as mulheres.

5.3.3 Classificação dos Resultados

Seguindo a mesma proposta de classificação de resultados aplicadas ao Brasil, as recomendações direcionadas à Argentina pelos organismos internacionais receberam a numeração de 0 (zero) a 2 (dois) correspondente à faixa de ações que oscilam entre satisfativas e violadoras. Então 0 (zero) para ações realizadas, 1(um) para as que exprimem continuidade ou incremento e 2(dois) para ações não concretizadas e/ou não cumpridas. Também se utilizou para a Argentina os três níveis de análise propostos para o Brasil: pelos anos das recomendações; de acordo com os princípios da igualdade e não discriminação, do acesso à justiça, do acesso à informação e participação política; e sobre os padrões de recepção do direito, propostas orçamentárias e capacidades estatais.

Na primeira análise que leva em consideração as recomendações por ano, no que se refere ao sistema ONU, o CDH considerou o Estado argentino mais violador, patamar 2 (dois) em todos os relatórios (2000, 2008, 2010 e 2016). Apenas em 2016, o CDH considerou uma ação satisfativa, portanto na pontuação (0) zero, qual seja, a existência de um Plano Nacional de ação para combater a violência contra as mulheres no período 2014-2016. Para o Comitê DESC, em 1999 o Estado argentino se apresentou mais violador, com pontuação 2 (dois), que em 2011, visto que nesta última abordagem, recebendo a pontuação 1 (um), muitas ações foram consideradas de continuidade ou de incremento. Já para o Comitê CEDAW, há

em dois momentos, ações satisfativas: em 1997 com a criação do Conselho Nacional da Mulher e em 2010 com a aprovação da Lei Integral de Proteção à Mulher. De resto, nas recomendações de 1997, 2002, 2004, 2010 e 2016, as ações são consideradas violadoras no grau 2 (dois) com algumas ações de continuidade e incremento, portanto no grau 1 (um).

O sistema da OEA com a CIDH e o MESECVI também avaliaram o Estado argentino como mais violador, portanto com mais notas no patamar 2 (dois), do que satisfativo em 1 (um) ou 0 (zero). O MESECVI nos dois relatórios hemisféricos (2008 e 2012) apresentou extensas recomendações mais interventivas e, portanto, em grau 2 (dois). Os seguimentos dos relatórios hemisféricos, por sua vez, trazem ações satisfativas. O primeiro deles, em 2011, tem sua razão de ser com a aprovação da Lei de Proteção Integral à Mulher que atendeu incontáveis recomendações no sistema de combate à violência contra a mulher. Em 2015, no primeiro seguimento ao segundo Relatório Hemisférico, há o reconhecimento ao esforço de criar políticas públicas neste sentido. De forma que nestes dois anos há ações classificadas no grau 0 (zero).

A segunda análise que expande o diagnóstico para os princípios da igualdade e não discriminação, acesso à justiça, acesso à informação e participação política, o resultado não diferiu muito. O Estado argentino, no sistema ONU, demonstrou ser majoritariamente violador no que concerne à igualdade e não-discriminação e acesso à justiça, com notas no patamar 2 (dois). Tanto perante o CDH e o Comitê DESC as recomendações podem ser classificadas desta forma, sem nenhuma variação. Já no Comitê CEDAW, o comportamento é o mesmo, apenas nas análises de 2010 e 2016, a nota 2 (dois) é atribuída também ao acesso à informação, dada a escassez de dados no país questionado, intensamente, pela sociedade civil e por Planos Nacionais de ação incipientes.

No sistema da OEA, em 1996, dada a decisão da CIDH, a Argentina é considerada violadora e, portanto, classificada no grau 2(dois). No que se refere ao MESECVI, os três princípios aparecem como violados apresentando uma variação nos anos de análise. Assim em 2008, época do primeiro relatório hemisférico, a nota 2(dois) é atribuída tanto para igualdade e não discriminação, como para acesso à justiça e acesso à informação. Em 2011, no seguimento ao primeiro Relatório Hemisférico, algumas ações no que se refere à igualdade, não discriminação e acesso à justiça foram consideradas satisfativas no patamar 0 (zero) devido à aprovação da Lei de Proteção Integral. Em 2012, no segundo Relatório Hemisférico a classificação, retorna para o grau 2 (dois), pontuação creditada pela ausência de políticas públicas concretas ao combate à violência contra as mulheres. Em 2015, no

seguimento ao segundo Relatório Hemisférico, o Estado argentino se manteve violador no grau 2 (dois).

A terceira análise pouco modifica este quadro. As categorias da recepção do direito, das propostas orçamentárias e das capacidades estatais demonstraram estar em desacordo com as Convenções Internacionais a que a Argentina é signatária. No sistema ONU, essas categorias obtiveram nota 2 (dois) em todos os anos de recomendações do CDH e do Comitê DESC com uma sobrecarga de ações ausentes nas capacidades estatais. Já no Comitê CEDAW, nos anos 1997, 2002 e 2004 há uma alternância de violações no patamar 2 (dois), entre as categorias da recepção do direito e das capacidades estatais. Já em 2010 e 2016, as violações no grau 2 (dois) estão mais voltadas para as capacidades estatais, embora as propostas orçamentárias também sejam mencionadas. A justificativa para a melhora na categoria da recepção do direito é a aprovação da Lei de Proteção Integral e a reforma do Código Penal para a inclusão do Femicídio. No sistema da OEA, por sua vez, no CIDH em 1996, as categorias da recepção do direito e das capacidades estatais obtiveram recomendações interventivas no grau 2 (dois). No MESECVI, a Argentina seguiu a mesma tendência que demonstrou no Comitê CEDAW. Em 2008 demonstra ser majoritariamente violador no patamar 2 (dois) para as categorias da recepção do direito e capacidades estatais. Em 2011, 2012 e 2015, essa tendência continua apenas para as capacidades estatais, visto que a Lei de Proteção Integral e o Femicídio influem na satisfação da categoria recepção do direito, portanto com nota 0 (zero).

5.4 Análise Comparativa

Os indicadores de resultado, conforme salientado no início do capítulo, apesar do nome, não têm a pretensão de definir a situação final dos direitos humanos, apenas consegue transmitir o parâmetro desses direitos no momento atual. E dada a especificidade dos direitos humanos de continuidade, outra não poderia ser a função desses indicadores. Assim, a intenção inicial de narrar qual o estado da organização institucional nestes países, passível de gerar dados concretos sobre a temática da violência contra a mulher, atendeu à necessidade de verificar a capacidade destes Estados de transmitir informações confiáveis aos questionamentos dos organismos internacionais. Isto porque a fim de atender a proposta do presente trabalho de mensurar as recomendações dos comitês referentes aos tratados e convenções, necessário era averiguar a simetria entre os dados internos e a potencialidade interventiva das recomendações.

Neste quesito, portanto, o que se verificou foi que no caso do Brasil a produção de dados foi impulsionada pela força institucional da SPM que, reestruturada em 2003, organizou um Plano Nacional de Políticas para a Mulher favorável ao monitoramento das ações. A partir daí, iniciou-se não só uma produção própria de dados como uma sólida parceria com a sociedade civil que produziu pesquisas que permitiram não apenas mensurar a percepção social sobre o tema como também possibilitou a visão geral sobre o sistema de atendimento às mulheres vítimas de violência, a exemplo do que foi produzido sobre as DEAMs e os Juizados de Violência Doméstica.

A situação da Argentina, no entanto, é outra. O país sofre de uma carência total de dados oficiais amenizada apenas por informações produzidas pelos atendimentos da “Línea 144” e pela CSJN sobre Femicídios, mas há que se considerar que são dados recentes, produzidos a partir de 2014. Todos os outros dados sobre violência contra as mulheres foram produzidos pela sociedade civil organizada que, apesar de ser essencial no processo de monitoramento, não deveria ser o órgão responsável por produzir informações. Há ainda que se considerar o fato de que algumas informações produzidas padecem da deficiência de apenas compreenderem a *Ciudad Autonoma de Buenos Aires* ou de trabalharem com fontes secundárias, como é o caso do Observatório de *La Casa del Encuentro*.

No que se refere aos relatórios de acompanhamento e/ou seguimento dos países aos tratados e convenções internacionais, o comportamento de Brasil e Argentina se assemelham. Os dois países apresentam histórico de relatórios enviados com atraso aos organismos internacionais ou com informações insuficientes, mas é possível perceber um intenso trabalho do ativismo interno para demonstrar a real situação dos Estados frente às suas obrigações internacionais. As recomendações endereçadas a estes países desde a década de 90 do século passado até o momento atual, nos dois sistemas (ONU e OEA) demonstraram ser majoritariamente interventivas dado as omissões estatais que violam os direitos das mulheres.

No caso brasileiro em particular, até o ano de 2008, as recomendações para as intervenções legislativas eram intensas, mantendo-se, dessa maneira, estáveis até 2012. Posteriormente, surgem em menor número, mas por outro lado aumentam as pressões para as capacidades estatais ligadas, principalmente, às questões de não discriminação e acesso à justiça. A justificativa para este quadro está no fato de que o ano de 2006 representou um avanço legislativo referente ao tema da violência doméstica com a edição no país da Lei Maria da Penha e que o quadro de resistência em sua aplicação se finda com o julgamento de sua constitucionalidade em 2011 pelo STF. As recomendações sobre legislação não se findam, no entanto, pelo fato de que a Lei Maria da Penha cuida apenas de casos de violência

doméstica e não representa uma lei de proteção integral nem tão pouco pune casos de femicídio. De forma que, uma vez estabelecidas questões legislativas mais pontuais, mesmo que apenas sobre violência doméstica, o foco de cobranças se transfere para as políticas públicas com poder de articulação federativa. Daí porque ganha força o tema das capacidades estatais com algum destaque também para as propostas orçamentárias.

No que se refere à Argentina, apesar do resultado estar bem próximo do Brasil, o desenho jurídico-institucional interno se difere. Em 2009 ocorre a aprovação da Lei de Proteção Integral às Mulheres, o que faz com que as recomendações legislativas diminuam sobremaneira a partir de 2010. No entanto, a primeira iniciativa de políticas públicas de combate à violência contra as mulheres surgiu no país inserida em um Plano Nacional contra a xenofobia, o que por si só enfraqueceu a capacidade estatal de articulação. Embora em 2014 tenha sido lançado o primeiro Plano Nacional específico, poucas ações foram empreendidas neste sentido, somente com o fortalecimento da sociedade civil na campanha *Ni Una Menos* foi possível registrar algum avanço nas ações estatais. Colabora ainda para o descrédito internacional o fato de que a forma federativa de Estado ainda seja utilizada como fator impeditivo de satisfação do direito a uma vida livre de violência de forma equânime no território argentino.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A relevância do enfrentamento à violência contra a mulher que tomou força após a Conferência de Viena em 1993, impulsionou os Estados a elaborarem e implementarem políticas públicas neste sentido. Em 1994 com a Convenção Belém do Pará, ratificada pelos países latino americanos, o tema alcançou um destaque ainda maior na comunidade internacional. Embora o reconhecimento sobre a necessidade de combate público da violência contra a mulher tenha ocorrido com estes dois eventos, o que se seguiu foi um quadro de letargia dos países signatários na execução de ações em prol dessa temática. A criação de mecanismos de acompanhamento da realização das obrigações assumidas, por parte dos organismos internacionais, foi, então, necessária para conduzir práticas com esta finalidade. A partir disto, a sociedade civil organizada, atuante nas denúncias de violações dos direitos humanos, foi incentivada a se fixar como mecanismo de controle interno das políticas públicas a fim de conduzir as ações estatais ao cumprimento mais eficaz das normas internacionais sobre o assunto.

A dinâmica entre sistemas internacionais de direitos humanos, Estado e sociedade civil no combate à violência contra a mulher foi o fio condutor da presente pesquisa. O ponto inicial da discussão partiu do questionamento sobre a internacionalização dos direitos humanos e seus reflexos na seara institucional. Em outras palavras, sobre a relação dos direitos humanos com as políticas públicas estatais. Para tanto, foi necessário discutir os direitos humanos como problema ético filosófico e não como elemento puramente político. Com esta intenção, foram situados na teoria do construtivismo ético de Carlos Nino que centra no encadeamento dos direitos humanos ao discurso moral como consenso que vincula a escolha coletiva de reconhecimento dos indivíduos como seres de dignidade.

E é exatamente este senso de dignidade humana que justifica a universalidade dos direitos humanos. O universalismo tratado aqui não representa a negação do multiculturalismo tão presente no contexto mundial. O perfil que se quis estabelecer foi de que um mínimo ético comum deve existir entre as diversas culturas a fim de preservar o ser humano de práticas violadoras dos direitos fundamentais como a vida e a liberdade. Portanto, essa universalidade não advém da essência dos direitos humanos, mas da sua ausência que torna os indivíduos vulneráveis às opressões.

Reconhecida a necessidade de que os direitos humanos se fixem como políticas de Estado para garantir os recursos mínimos de respeito aos indivíduos, a discussão se desloca

para o campo das políticas públicas nacionais como forma de gestão do Estado. Surge a expressão políticas públicas com perspectiva de direitos humanos para designar a relação entre a moral, a política e o direito que viabiliza a gerência estatal. Mas o caminho que sustenta o reconhecimento de direitos é tortuoso e recheado de tensões entre grupos, daí porque as discussões sobre esfera pública, movimentos sociais e justiça foram necessárias. Portanto, a partir do diálogo das teorias de Habermas, Fraser, Bourdieu e Oliveira foi possível o entendimento de que a participação política faz emergir conflitos na sociedade civil. Esta, por sua vez, se organiza em torno do sentimento de identidade e atua na esfera pública como agentes de pressão a fim de reivindicar o reconhecimento de seus pares.

É o que ocorre com o movimento feminista que desde sempre levantou a bandeira do enfrentamento à violência contra as mulheres, denunciando neste tipo de comportamento as questões culturais e as relações de poder que o reforçam e o tornam naturais. O feminismo se expande não só como luta social, mas alcança novos espaços de debate, como o acadêmico. O surgimento da categoria gênero se dá neste ambiente como forma de denunciar as relações de dominação e submissão entre os sexos. Por esta razão, apesar dos estudos de gêneros não estarem adstritos à temática feminista, construiu com ele uma identidade. A presente pesquisa não se traduz em um estudo de gênero, mas encontra nesta categoria a sustentação do argumento de que a violência contra as mulheres é um fator social grave, pautado na relação de poder do patriarcado, e que, portanto, merece um tratamento na seara pública capaz de reverter comportamentos que violam o direito a uma vida sem violência.

Assim, o que pretendeu a presente pesquisa foi, essencialmente, verificar qual o grau de eficácia das políticas públicas empreendidas para o combate à violência contra a mulher pelos Estados, levando em consideração os parâmetros do direito internacional dos direitos humanos. Ou seja, estabelecer em que medida as práticas estatais estão alinhadas com as obrigações internacionais. Mas para tanto, primeiro foi necessário compreender o que impulsiona os Estados a se mobilizarem para agregarem as regras internacionais na política externa, vez que os organismos internacionais não agem com força sancionatória.

Neste ponto, o destaque ficou com a teoria do construtivismo nas relações internacionais que revela um acolhimento das regras de direitos humanos por parte do Estado em função do ativismo. Assim, de acordo com esta teoria os Estados responderiam a um esquema de pressão preparado por redes transnacionais de proteção dos direitos humanos com o poder de embaraça-los na comunidade internacional a que pertencem. Estados que se legitimam através de constituições cidadãs pautadas em respeito aos direitos fundamentais criam a imagem externa de cumprimento dos direitos humanos e intentam preservá-la. No

entanto, a sociedade civil organizada em âmbito interno cumpre a função de denunciar à comunidade civil externa as violações que os Estados cometem contrariando aquilo a que se comprometeram. Trata-se de utilizar a lógica do apropriado e, dessa forma, exercer pressão para novas condutas estatais. A ação das redes de ativismo que tornam públicas à comunidade internacional as práticas indesejadas dos Estados forçando novas atitudes foi denominada por Keck e Skink como efeito *bumerang*. De forma que interessa aos Estados manter a lógica do apropriado e desse modo estabelecer com o sistema internacional dos direitos humanos uma relação amistosa.

O fato é que os mecanismos de controle dos organismos internacionais tomaram força e, cada vez mais, o sistema de acompanhamento foi dotado de informações e instrumentos capazes de medir os esforços estatais em prol dos direitos humanos. Daí porque o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos propôs uma metodologia apropriada a fim de auxiliar a captação da realização dos Estados pelos órgãos de controle. A utilização de indicadores, portanto, tem a função de facilitar o entendimento das normas de direitos humanos e melhorar a capacidade de aplicá-los. Os parâmetros propostos se dividem em indicadores estruturais, de processo e de resultado que geram informações diversificadas, mas organizadas e com credibilidade.

Esta orientação foi utilizada na presente pesquisa, dado o valor significativo das informações geradas pelos conselhos e comitês de acompanhamento dos tratados e convenções internacionais, e aplicada nos contextos de Brasil e Argentina. Estes dois países foram os escolhidos para a metodologia de estudos comparados devido ao processo histórico comum de luta feminista. Comparar contextos similares com problemas comuns tem função explicativa e auxilia na resolução das dificuldades. Para viabilizar a presente pesquisa, foi acrescida a técnica da soma de eventos e da medição por *standars*, sugestões de Anaya Muñoz para investigações que pretendem mensurar a aplicação dos direitos humanos. A soma de eventos foi aplicada aos indicadores estruturais e de processo e a medição por *standars* aos indicadores de resultado de cada país, a partir do período de abertura democrática até os dias atuais. Portanto, cobrindo um período aproximado de 30 anos.

Em todos os indicadores foram acrescidas as perspectivas de dois grupos de variáveis que se interrelacionaram. O primeiro grupo intencionou analisar o cumprimento ao princípio da igualdade e não discriminação, do acesso à justiça e do acesso à informação capaz de gerar participação política. O segundo se destinou à análise da recepção do direito internacional dos direitos humanos, da destinação orçamentária e das capacidades estatais envolvidas. De forma que os indicadores estruturais do presente trabalho se traduziram na

investigação da legislação interna e das declarações políticas internas, bem como, dos mecanismos de acesso à justiça e do monitoramento das ações. Itens que se destinaram a estabelecer o grau de comprometimento de Brasil e Argentina com as obrigações assumidas, tanto no sistema da ONU quanto no da OEA.

Neste tópico, o Brasil apresentou modificações legislativas a fim de equacioná-las ao discurso do direito internacional dos direitos humanos, no entanto isto se deu de forma lenta, sendo que a legislação específica sobre violência contra as mulheres somente ocorreram em 2006. Sobre esta questão, há algumas particularidades a serem consideradas. A primeira delas é o fato de que a legislação brasileira somente atinge parte do que foi determinado pela Convenção Belém do Pará. Isto porque a Lei Maria da Penha, somente protege as mulheres das denominadas violências domésticas, portanto apenas nos ambientes familiares e afetivos. As violências perpetradas contra mulheres em outras situações são tratadas pela lei geral sem tratamento diferenciado capaz de reconhecer a relação de dominação que as justificam. Outra questão também é digna de nota e confirma a teoria do construtivismo nas relações internacionais. Trata-se do fato de que esta lei apenas surgiu no cenário brasileiro após recomendação da Comissão Interamericana de Direitos Humanos que atendendo à denúncia de violação entendeu ser urgente e necessária a introdução no sistema jurídico brasileiro de normas que contemplassem de maneira diferenciada a violência doméstica.

A partir de então, as políticas públicas que vinham sendo gestadas para combate da violência contra a mulher tomaram força. Saíram de planos gerais para planos específicos, dada a crescente institucionalização do órgão responsável, a Secretaria de Políticas para a Mulher. O orçamento foi, paulatinamente, sendo moldado para a inclusão de programas de ações a favor dessas políticas. O destaque, neste sentido, é do Pacto pelo Enfrentamento da Violência contra a Mulher, um acordo de repasse de receitas que atende à forma federativa de Estado. E a sociedade civil foi chamada a discutir e avaliar as propostas de políticas, aumentando sobremaneira as capacidades estatais para o tema.

Já a Argentina demonstrou um movimento contrário. Embora tenha apresentado um processo de reformulação legislativa também lento, em 2009 aprovou a Lei de Proteção Integral para as Mulheres, que pretendeu ultrapassar a violência perpetrada apenas no ambiente doméstico e afetivo. Portanto, atendeu, neste ponto, às normas internacionais de direitos humanos. No entanto, no que se refere às políticas públicas, o caminho ainda está por ser construído. Apesar de manter um órgão específico para políticas para a mulher, qual seja, o *Consejo Nacional de la Mujer*, sua atuação foi esvaziada pela falta de destinação orçamentária ao longo do tempo, comprometendo seriamente as capacidades estatais. O tema

violência contra as mulheres foi incluído em planos nacionais gerais e compartimentado entre os órgãos governamentais. Somente em 2014 surge a primeira política específica, que se mostrou inócua sem o comprometimento orçamentário e burocrático necessário. Em 2016 houve uma retomada de ações, mas seus resultados ainda não puderam ser sentidos.

Apenas uma iniciativa é digna de nota, no que tange ao acesso à justiça, mas também apresenta suas limitações. Trata-se da *Oficina de la Violencia Domestica* criada pela *Corte Suprema de Justicia de la Nación* que realiza atendimento multidisciplinar para as mulheres em situação de violência a fim de instrumentalizá-las para as providências futuras. Este órgão funciona 24 (vinte e quatro) horas diárias nos 365 (trezentos e sessenta e cinco) dias do ano, porém somente atende a jurisdição de Buenos Aires. Por outro lado, a sociedade civil organizada na Argentina cresce em atuação diante da inércia estatal e iniciativas como o “Observatorio de Femicidios” impulsionam os debates e pressionam por políticas pontuais.

O que estas experiências demonstram é que tanto um país como o outro, com escolhas institucionais diferentes, não conseguiram diminuir os números que envolvem as mulheres violentadas. Daí porque necessário foi avançar o debate para os indicadores de processo a fim de analisar quais os caminhos empreendidos na tentativa de transformar os compromissos em resultados. Do exame da postura legislativa e política, passou-se à exploração das estruturas judiciais e orçamentárias, bem como do monitoramento interno das ações propostas. O desfecho dessa observação, no entanto, não se mostrou mais animador.

Nesta apreciação foi necessário avaliar a postura da jurisprudência construída nestes países no que toca à violência contra as mulheres. Isto se deu tanto sob a perspectiva do princípio da igualdade e não discriminação, quanto do acesso à justiça. A primeira questão a se notar refere-se à linguagem utilizada pelo judiciário no julgamento de processos que envolvem violência contra a mulher. De forma que foi inevitável a compreensão do uso de estereótipos de gênero que acabam por serem legitimados pela força da lei e das interpretações jurisprudenciais referentes a ela. Tanto no Brasil como na Argentina foi possível identificar a presença de estereótipos nos julgados limitando os efeitos legais sobre o combate à violência contra as mulheres.

Mas o maior problema de interpretação que ocorreu no Brasil foi no tocante ao acesso à justiça. A Lei Maria da Penha representou um avanço para a discussão legislativa no combate à violência contra a mulher no país. Além de estabelecer as formas de violência também instituiu uma série de procedimentos a fim de facilitar o processamento e julgamento dos agressores. Um dos destaques da lei foi a criação dos Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher com uma equipe multidisciplinar para atendimento das ofendidas.

Ocorre que, dada a dificuldade de implementação imediata da proposta, a lei estabeleceu uma situação de transição, dando aos juízes da vara criminal competência para julgar os casos previstos na lei. Somado a isto, ainda o art. 41 desta lei proibiu expressamente a aplicação da chamada Lei dos Juizados Especiais (Lei 9099/90) que institui procedimento para os chamados crimes de menor potencial ofensivo e o art. 17 vedou a aplicação de penas substitutivas pecuniárias ou de cestas básicas. O fato é que todo este arcabouço jurídico propiciou uma interpretação jurisprudencial oscilante e minimalista da Lei Maria da Penha. O entendimento era de que o instituto da representação era necessário para a propositura da ação penal e caso a vítima não comparecesse para afirmar a intenção de processar o agressor o devido processo legal era arquivado sem julgamento.

Entre 2006 e 2011, portanto por 5 (cinco) anos, o judiciário brasileiro não conseguiu estabelecer um ponto comum sobre a interpretação da Lei Maria da Penha. Casos idênticos eram tratados de forma diferenciada, de acordo com a interpretação pessoal de cada órgão julgador sobre a questão. A celeuma somente chega ao fim com a declaração sobre a constitucionalidade da Lei Maria da Penha do STF em 2011 que se viu impelido a dizer se os artigos legais não infringiam o princípio da igualdade. Mesmo o país se posicionando como signatário da Convenção Belém do Pará, tratado este que reconhece a situação de submissão social da mulher e cria mecanismos para a sua superação, e fazendo aprovar uma legislação destinada a romper com estereótipos de gênero, ainda assim foi necessário que a corte suprema do país esclarecesse que a Lei Maria da Penha não feria o princípio da igualdade ao dar tratamento diferenciado aos casos de violência contra a mulher. Só a partir de então, o judiciário brasileiro adotou a interpretação de que todos os casos de violência doméstica e familiar deveriam responder a ação penal pública incondicionada à representação e, portanto, todos os casos deveriam ser, efetivamente, julgados.

Outra questão a ser considerada sobre os Juizados da Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher no país é o fato de que a responsabilidade de sua criação e manutenção está a cargo dos Tribunais de Justiça dos estados membros. Assim, o comprometimento orçamentário é do judiciário estadual, o que torna complexo sua viabilização, dada as diferenças regionais. Daí a importância de uma política pública nacional de incentivo, como ocorreu com o Pacto pelo Enfrentamento da violência contra a mulher em 2007, plano para o repasse de verbas para a instrumentalização da Lei Maria da Penha pelos estados membros. O que os registros nacionais demonstram é que, devido aos repasses, houve um incremento na criação desses juizados pelo país, embora ainda constem em número inferior à demanda. Este incremento também foi possível dado os resultados obtidos pelo

OBSERVE com a pesquisa de âmbito nacional que diagnosticou a situação precária do processo de efetivação da Lei Maria da Penha.

Na Argentina, o comportamento do judiciário também demonstra uma resistência ao tema, embora em um grau menor que o caso brasileiro. A maior incidência de interpretações minimalistas neste país está associada ao fator culpabilização do comportamento da mulher como merecedora da situação de violência em que se encontra. A *Corte Suprema de la Justicia de la Nación* pouco tem se pronunciado sobre a temática. O elemento explicativo para a diferença do comportamento judicial entre Brasil e Argentina pode estar no fato de que os tratados internacionais de direitos humanos integram, textualmente, a Constituição argentina e, seus princípios não deixam margem para questionamentos de ordem constitucionais como ocorreu no Brasil. Talvez por esta razão, a Lei de Proteção Integral às Mulheres que, no mesmo caminho que a Lei Maria da Penha, vetou qualquer tipo de conciliação a fim de evitar a instauração de ação penal contra o agressor, não sofreu nenhuma indagação judicial sobre sua validade.

Os problemas argentinos são de outra ordem. A Lei de Proteção Integral às Mulheres, além de definir os tipos e modalidades de violência e de estabelecer os procedimentos adequados, também definiu as linhas de atuação das políticas públicas, estabelecendo a divisão de ações por ministérios e órgãos estatais. Isto, por um lado, é favorável à medida em que as competências ficam institucionalizadas e auxiliam no planejamento das ações, mas por outro lado, compartimenta a política e dificulta um orçamento nacional integrativo em prol do enfrentamento da violência contra as mulheres. Este pode ser o motivo pelo qual o “Consejo Nacional de la Mujer” apresente baixa articulação para promover políticas públicas, apesar de que, muito recentemente, iniciou um processo de retomada nas propostas de combate à violência contra as mulheres impulsionada pelo movimento da sociedade civil denominado *Ni Una Menos*. A grande contribuição para a efetivação da lei ainda está associada à “Oficina de Violencia Doméstica” e à *Oficina de la Mujer*, órgãos da *Corte Suprema de la Justicia de la Nación*, responsáveis, respectivamente pelo acesso à justiça e produção de dados.

Tanto a resistência judicial brasileira na aplicação dos preceitos da Lei Maria da Penha, como o engessamento orçamentário argentino no que se refere às políticas públicas de combate à violência contra as mulheres, revelam que estes países cometem contra as mulheres vítimas uma violência institucional. As omissões geradas, por uma ou outra postura, demonstram a falha no dever de proteção com atendimento humanizado, preventivo e reparador dos danos sofridos pelas mulheres violentadas. De forma que, além de suportarem a

situação de violência, seja no ambiente privado ou público, ainda enfrentam a situação de abandono estatal que as revitimizam.

Tendo em vista este cenário, a presente pesquisa avançou para além das fronteiras de cada país. O foco foi situar as ações e omissões de cada Estado dentro das regras da comunidade internacional que integram e entender como ocorreu o progresso da implementação do direito internacional dos direitos humanos das mulheres. Tratou-se de estabelecer os indicadores de resultado através da congregação das técnicas da soma de eventos e medição por standards. Atendendo ao objetivo da pesquisa de precisar qual a real situação destes países quanto aos parâmetros convencionados com a comunidade internacional, foi proposta uma classificação das ações ou omissões como satisfativas ou violadoras de acordo com as análises e recomendações dos conselhos e comitês de monitoramento dos organismos internacionais a que estes países estão atrelados.

Estas recomendações foram utilizadas como instrumento de medição por serem produto de averiguação da prestação periódica de contas que realizam os Estados através dos relatórios oficiais, bem como das questões violadoras levantadas pela sociedade civil organizada através dos relatórios sombra ou contra-relatórios. Portanto, representam o que há de mais fiel ao cumprimento ou não dos tratados e convenções internacionais. Assim as recomendações classificadas como intervencionistas revelaram ações que tendem mais à violação dos direitos e aquelas classificadas como colaborativas tenderam mais à satisfação desses direitos. O que se apurou não demonstrou ser animador. Tanto no sistema da ONU como no sistema da OEA, os dois países tenderam, ao longo dos 30 (trinta) anos analisados, a ser mais violadores do que satisfativos.

Ainda que se tenha identificado avanços, estes se concentram no reconhecimento do direito mais precisamente para atender ao princípio da igualdade e não discriminação e do acesso à justiça. Itens como destinação orçamentária e capacidades estatais, no entanto, pouco avançaram. O que se pode perceber entre estas variáveis é que à medida que a satisfação do reconhecimento do direito ia sendo preenchida, as recomendações mais interventivas aumentavam para a variável capacidades estatais, demonstrando que apenas a aprovação de legislação não cumpre as necessidades de proteção. As capacidades estatais que envolvem tanto o corpo técnico-administrativo como a habilidade político-relacional do Estado representam o fio condutor de políticas públicas satisfativas. Portanto, há muito mais falhas na execução das políticas do que em sua elaboração.

No elemento acesso à informação, as recomendações também são mais intervencionistas. A produção interna de dados no Brasil, por exemplo, ocorre apenas em

momentos pontuais, como no caso do diagnóstico nacional dos órgãos de acesso à justiça ligados à Lei Maria da Penha pelo OBSERVE, ou através de dados do sistema de saúde ou registro de mortes pelo Ministério da Justiça. Estas análises acabam por apresentar limites, seja temporal ou de classificação, para a participação política em processos de avaliação interna ou externa. Neste ponto, a situação da Argentina não é mais razoável. Ao contrário, se a produção de dados brasileira é deficiente, a da Argentina é quase nula. As informações produzidas no país, até 2014, eram realizadas por organizações da sociedade civil. Somente após esta data o poder judiciário nacional através da *Oficina de la Mujer* passou a realizar registros sobre os casos de feminicídios. E as informações geradas pelo *Consejo Nacional de la Mujer* estão adstritas aos atendimentos da *Línea 144*.

Forçoso concluir que as obrigações de respeitar, proteger, garantir e promover os direitos humanos nos dois países, ao menos no que tange ao direito das mulheres a uma vida livre de violência, apresentam falhas que comprometem sua satisfação. Mas nem tudo pode ser desprezado. As experiências brasileiras e argentinas devem ser compartilhadas. A *Ley de Protección Integral* da Argentina cumpre de maneira singular com o objetivo de dar à mulher a segurança necessária para o empoderamento social. O que lhe falta é uma agenda política efetiva e integradora capaz de viabilizar todas as propostas da letra da lei. Para tanto, era necessário, no mínimo um crescimento institucional do *Consejo Nacional de la Mujer* órgão governamental articulador dessas políticas. O Brasil, neste ponto, restringiu sua legislação e, por conseguinte, suas políticas à violência doméstica e familiar e, além disto, apresentou uma grande resistência social e jurídica na sua aplicação. Tanto é assim que, mesmo com a declaração de constitucionalidade da Lei Maria da Penha, esta segue sendo restringida em seus efeitos, seja por uma interpretação minimalista ou por falta de destinação orçamentária. Mesmo a Secretaria Especial de Políticas para Mulheres apresentando, em um dado momento, status de Ministério, estes objetivos não conseguiram ser alcançados.

De outra sorte, o Brasil apresentou com o Pacto para o Enfrentamento da Violência contra a Mulher um amadurecimento institucional para equacionar o problema federativo de gestão dos recursos públicos. Fato este ainda não solucionado pela Argentina. O repasse de verbas através de convênios firmados entre União e estados membros viabilizou a expansão dos mecanismos de proteção disponíveis no país, principalmente o aparelhamento das Delegacias Especializadas de Atendimento às Mulheres e dos Juizados de Violência Doméstica e Familiar para a Mulher. Este país também apresenta, cada vez mais, uma especialização em suas políticas para mulheres. Assim além de política de enfrentamento da violência, há programas de tráfico de pessoas que privilegiam as mulheres e mais

recentemente programas de atenção à mulher encarcerada com vistas ao combate das violências institucionais. Experiência válida para a Argentina que, até 2014, mantinha uma política de xenofobia e Discriminação ampla para todos os seguimentos, inclusive a violência contra as mulheres.

De modo que a presente pesquisa, depois de cumprir suas propostas teóricas e metodológicas, atingiu não só objetivo de analisar e compreender o comprometimento e a eficácia das políticas públicas de combate à violência contra as mulheres no Brasil e na Argentina, mas também de estabelecer uma comparação construtiva entre as duas experiências nos últimos 30 (anos). O combate à violência contra as mulheres nestes países da América Latina demonstrou, assim, ter saído da invisibilidade, mas o alcance de um debate público, por certo, ainda não viabilizou a erradicação do problema que persiste em um alto grau. O percurso para o sucesso de políticas neste sentido ainda permanece como desafio, não somente para os países envolvidos nesta pesquisa, mas também para a comunidade internacional.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABERS, Rebecca; VON BULOW, Marisa. Movimentos sociais na teoria e na prática: como estudar o ativismo da fronteira entre Estado e sociedade?. **Sociologias**, Porto Alegre, a.13, n.28, p.52-84, 2011.
- AGUERO, Jorge M. **Causal estimates of the intangible costs of violence against women in Latin America and the Caribbean**. Whashington D.C.: Inter-American Development Bank, 2013.
- ALAOR, Aldo Olano (editor). **América Latina: herencias y desafíos**. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2003.
- ALENCAR, Emanuela Cardoso Onofre. Mujeres y estereótipos de género en la jurisprudência de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. **Eunomía – Revista en Cultura de la Legalidad**, Madrid, n.9, p.25-48, 2016.
- ALEXY, Robert. La fundación de los derechos humanos en Carlos S. Nino. Traducción M. C. Añaños Meza. **Doxa - Cuadernos de Filosofía del derecho**, Alicante, n.26, p.5-65, 2003.
- ALMEIDA, Fernando Barcellos de Almeida. **Teoria Geral dos Direitos Humanos**. Porto Alegre: Sergio Antônio Fabris Editor, 1996.
- ALMEIDA, Maria da Graça Blaya (org.). **A violência na sociedade contemporânea**. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2010.
- AMARAL, Maia Gelman. **A sociedade civil brasileira no monitoramento dos direitos humanos: os relatórios alternativos**. 2006. Dissertação (Mestrado em direito) – Centro de Ciências Jurídicas, Curso de pós-graduação em Direito, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis.
- ALVES, José Augusto Lindgren. É preciso salvar os direitos humanos!. **Lua Nova**, São Paulo, V.86, p.51-88, 2012.
- _____. Direitos Humanos: o significado político da Conferência de Viena. **Lua Nova**, São Paulo, n.32, p.170-240, 1994 (1).
- _____. **Os Direitos Humanos na pós-modernidade**. São Paulo: Perspectiva, 2009.
- _____. O sistema internacional de proteção dos direitos humanos e o Brasil. **Caderno do IPRI**, Brasília, n.10, p. 5-30, 1994(2).
- _____. **Relações Internacionais e temas sociais** : A década das conferências. Brasília: IBRI, 2001.
- ALVES, Maria da Conceição; DUMARESQ, Mila Landin; SILVA, Roberta Viegas e. **As lacunas no enfrentamento à violência contra a mulher**: análise dos bancos existentes acerca da violência doméstica e familiar. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas do Senado Federal, 2016.

AMARAL, Gustavo. **Direito, Escassez e Escolha**: Em busca de critérios jurídicos para lidar com a escassez de recursos e as decisões trágicas. Rio de Janeiro: Renovar, 2011.

AMINISTIA INTERNACIONAL. **Está en nuestras manos: no más violencia contra las mujeres**. Madrid: Editorial Amnistía Internacional, 2004.

_____. **Hacer los derechos realidad**: el deber de los Estados de abordar la violencia contra las mujeres. London, 2004

ANDUJAR, Andrea. et al. **História, Género y política en los 70**. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Feminaria Editora, 2005.

ANZORENA, Claudia. **Mujeres en la trama del Estado**: Una lectura feminista de las políticas públicas. Mendoza: Editora Universidad Nacional de Cuyo, 2013.

ARALUCE, Olga Aikin. La agenda del “femicidio” durante la administración de Vicente Fox: un estudio de caso en torno de la presión política transnacional. **Revista Relaciones Internacionales**, Madrid, n. 19 p. 27-55, 2012.

ARANGO, Diana Marcela Bustamante; HENAO, Paola Andrea Vázquez. La Convención Belém do Pará: um balance de su aplicación en la jurisprudência de la corte interamericana, a 16 años de su entrada en vigor. **Civilizar**, Bogotá, v.11, n.20, p. 15-36, 2011.

ARAÚJO, Luiz Bernardo Leite. Moral, Direito e Política: Sobre a teoria do discurso de Habermas. **Ensaio Jurídico**, abr. 2013. Disponível em <https://ensaiosjuridicos.wordpress.com/2013/04/19/moral-direito-e-politica-sobre-a-teoria-do-discurso-de-habermas-luiz-bernardo-leite-araujo/>. Acesso em 09/02/2016.

ARGENTINA. Constitución de la Nación. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Víctor P. De Zavalía, 2009.

_____. Ley 24417 de 07 de diciembre de 1994. Protección contra la violencia familiar. Disponível em <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/90000-94999/93554/norma.htm>. Acesso em 05/04/2016.

_____. Ley 24453 de 08 de febrero de 1995. Modificación de los arts. 73; 154; 157 y 159 del Código Penal. Disponível em <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/verNorma.do?id=14900>. Acesso em 05/04/2016.

_____. Ley 25087 de 14 de abril de 1999. Modificase el Código Penal en lo relativo a los delitos contra la integridad sexual. Disponível em <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/verNorma.do?id=57556>. Acesso em 05/04/2016.

_____. Ley 25742 de 19 de junio de 2003. Modificación del Código Penal arts. 23,41, 142 bis y 170. Disponível em <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/verNorma.do?id=86244>. Acesso em 05/04/2016.

_____. Ley 26485 de 11 de marzo de 2009. Ley de protección integral para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres en los ámbitos en que desarrollen sus

relaciones interpersonales. Disponível em <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/150000-54999/152155/norma.htm>. Acesso em 05/04/2016.

ARGENTINA. Ley 26738 de 21 de marzo de 2011. Modificación del Código Penal- delitos contra la integridad sexual. Disponível em <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/195000-199999/195896/norma.htm>. Acesso em 05/04/2016.

_____. Decreto 2385 de 18 de noviembre de 1993. Acoso sexual en la administración pública nacional. Disponível em http://www.cnm.gov.ar/legNac/DECRETO_2385.pdf. Acesso em 05/04/2016.

_____. Decreto 1086 de 27 de septiembre de 2005. Plan Nacional contra la discriminación. Disponível em <http://www.legischubut2.gov.ar/digesto/lxl/I-533-ANEXO-A.pdf>. Acesso em 05/04/2016.

_____. Resolución del Ministerio de Seguridad 505 de 2013. Pautas para la Intervención Policial en casos de violencia en relaciones familiares. Disponível em <http://www.minseg.gov.ar/resoluci%C3%B3n-5052013>. Acesso em 05/04/2016.

_____. Corte Suprema de Justicia de la Nación. Recurso de Hecho Tejerina, Romina Anchi. Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 04 de abril de 2008. Disponível em <http://www.articulacionfeminista.org/a2/index.cfm?aplicacion=app003&cnl=3&opc=30>. Acesso em 28/08/2016.

_____. Corte Suprema de Justicia de la Nación. Recurso de Hecho P.de la S., L. Del C. c/ P.G.E. Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 10 de agosto de 2010. Disponível em <http://www.articulacionfeminista.org/a2/index.cfm?fuseaction=MUESTRA&codcontenido=1068&plcontempl=3&aplicacion=app003&cnl=3&opc=4&cnl3=2>. Acesso em 28/08/2016.

_____. Corte Suprema de Justicia de la Nación. Recurso de Hecho Gallo López, Javier. Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 07 de junio de 2011. Disponível em <http://www.articulacionfeminista.org/a2/index.cfm?fuseaction=MUESTRA&codcontenido=1727&plcontempl=3&aplicacion=app003&cnl=3&opc=4&cnl3=2>. Acesso em 28/08/2016.

_____. Corte Suprema de Justicia de la Nación. Recurso Extraordinario S.C.L. Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 01 de noviembre de 2011. Disponível em <http://www.articulacionfeminista.org/a2/index.cfm?fuseaction=MUESTRA&codcontenido=1829&plcontempl=3&aplicacion=app003&cnl=3&opc=4&cnl3=2>. Acesso em 28/08/2016.

_____. Corte Suprema de Justicia de la Nación. Recurso de queja R., R.M. y otros. Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 20 de agosto de 2014. Disponível em <http://www.articulacionfeminista.org/a2/index.cfm?fuseaction=MUESTRA&codcontenido=4230&plcontempl=3&aplicacion=app003&cnl=3&opc=4&cnl3=1>. Acesso em 28/08/2016.

_____. Corte Suprema de Justicia de la Nación. Recurso de Hecho Gongorra, Gabriel Arnaldo. Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 23 de abril de 2013. Disponível em <http://www.articulacionfeminista.org/a2/index.cfm?fuseaction=MUESTRA&codcontenido=2975&plcontempl=3&aplicacion=app003&cnl=3&opc=4&cnl3=1>. Acesso em 28/08/2016.

ARGENTINA. Corte Suprema de Justicia de la Nación. Registro Nacional de Femicidios de la Justicia Argentina. Datos estadísticos del poder judicial sobre femicidios 2015. Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 2016.

_____. Corte Suprema de Justicia de la Nación. Registro Nacional de Femicidios de la Justicia Argentina. Datos estadísticos del poder judicial sobre femicidios 2014. Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 2015.

_____. Instituto Nacional contra la Discriminación, la Xenofobia y el Racismo (INADI). Mapa nacional de la discriminación. Ciudad de Buenos Aires, 2013.

_____. Presidencia de la Nación Argentina. Consejo Nacional de la Mujer. Observatorio Nacional de Violencia contra las Mujeres. Informe: medidas preventivas urgentes en el marco de la ley 26485 – Línea 144. Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 2015.

_____. Presidencia de la Nación Argentina. Consejo Nacional de la Mujer. Observatorio Nacional de Violencia contra las Mujeres. Informe estadístico de casos: línea 144 (2015). Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 2016.

_____. Presidencia de la Nación Argentina. Secretaría Legal y Técnica. 10 años de políticas públicas para la inclusión y la igualdad. Compendio Normativo 2003-2013. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Dirección Nacional del Registro Oficial, 2013.

_____. Presidencia de la Nación Argentina. Consejo Nacional de las Mujeres. Plan Nacional de acción 2014-2016 para la prevención, asistencia y erradicación de la violencia contra las mujeres. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: 2013.

_____. Presidencia de la Nación Argentina. Consejo Nacional de las Mujeres. Plan Nacional de acción 2017-2019 para la prevención, asistencia y erradicación de la violencia contra las mujeres. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: 2016.

_____. Suprema Corte de Justicia de la Provincia de Buenos Aires. Recurso de casación, Ávalos, Francisco Domingo. La Plata, 26 de diciembre de 2012. Disponible en <http://www.articulacionfeminista.org/a2/index.cfm?fuseaction=MUESTRA&codcontenido=2727&plcontempl=3&aplicacion=app003&cnl=3&opc=4>. Acceso em 28/08/2016.

_____. Suprema Corte de Justicia de la Provincia de Buenos Aires. Recurso de Casación R.J.D. La Plata, 29 de agosto de 2014. Disponible en <http://www.articulacionfeminista.org/a2/index.cfm?fuseaction=MUESTRA&codcontenido=4174&plcontempl=3&aplicacion=app003&cnl=3&opc=4>. Acceso em 28/08/2016.

_____. Suprema Corte de Justicia de la Provincia de Buenos Aires. Recurso extraordinario de nulidad e inaplicabilidad de ley G., A. M. La Plata, 04 de enero de 2016. Disponible en <http://www.articulacionfeminista.org/a2/index.cfm?fuseaction=MUESTRA&codcontenido=4292&plcontempl=3&aplicacion=app003&cnl=3&opc=4>. Acceso em 28/08/2016.

_____. Suprema Corte de Justicia de la Provincia de Buenos Aires. Registro Penal de Violencia Familiar y Género. Informe de Femicidios – 2015. Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 2016.

ARGENTINA. Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Recurso P.A.C c/ G & A. Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 06 de junio de 2010. Disponível em <http://www.articulacionfeminista.org/a2/index.cfm?fuseaction=MUESTRA&codcontenido=917&plcontempl=3&aplicacion=app003&cnl=3&opc=4>. Acesso em 28/08/ 2016.

_____. Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Queja por recurso de inconstitucionalidad denegado en Taranco, Juan José. Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 22 de abril de 2014. Disponível em <http://www.articulacionfeminista.org/a2/index.cfm?fuseaction=MUESTRA&codcontenido=4142&plcontempl=3&aplicacion=app003&cnl=3&opc=4>. Acesso em 28/08/2016.

_____. Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Queja por recurso de inconstitucionalidad denegado en Legajo de requerimiento de elevación a juicio en autos Newbery Greve, Guillermo Eduardo. Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 11 de septiembre de 2013. Disponível em <http://www.articulacionfeminista.org/a2/index.cfm?fuseaction=MUESTRA&codcontenido=3372&plcontempl=3&aplicacion=app003&cnl=3&opc=4>. Acesso em 28/08/2016.

ASCENCIO, Marcela Adriana Pantoja. Violencia de género y políticas públicas en la Argentina de los últimos años. Inclusión, avances y limitaciones. In: I JORNADAS DE GÉNERO Y DIVERSIDAD SEXUAL: POLÍTICAS PÚBLICAS E INCLUSIÓN EN LAS DEMOCRACIAS CONTEMPORÁNEAS. La Plata: Universidad Nacional de La Plata, 2014.

ASENSIO, Raquel. **Discriminación de género en las decisiones judiciales:** justicia penal y violencia de género. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Defensoría General de la Nación, 2010.

ASSOCIACIÓN PARA POLÍTICAS PÚBLICAS. **Mapa de la violencia de género en Argentina.** Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Embajada de Noruega, 2012.

BALAREZO, Carlos Miguel Reaño. **El derecho a la verdad.** Disponível em www.justiciaviva.org.pe/informes/col_derechoalaverdad.doc. Acesso em: 31/07/ 2014.

BALERA, Wagner (coord.). **Comentários à Declaração Universal dos Direitos Humanos.** 2ª ed. rev. ampl. São Paulo: Conceito Editorial, 2011.

BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO. **A política das políticas públicas: progresso econômico e social na América Latina:** relatório 2006. Tradução Banco Interamericano de Desenvolvimento. Rio de Janeiro: Elsevier, 2007.

BANDEIRA, Lourdes; MELO, Hildete Pereira de. **Tempos e Memórias:** Movimento Feminista no Brasil. Brasília: Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres, 2010.

BANDEIRA, Lourdes Maria. Violência de gênero: a construção de um campo teórico de investigação. **Revista Sociedade e Estado**, v.29, n.2 p.449-469, 2014.

BARRETO, Vicente de Paulo. **O Fetiche dos direitos humanos e outros temas.** São Paulo: Lumen Juris Editora, 2010.

BARRETO, Vicente de Paulo; WASEN, Franciele. Entre duas escrituras: multiculturalismo e direitos humanos. **Revista do Instituto de Direito Brasileiro**, Lisboa, a.1, n.12, p. 7181-7214, 2012.

BARRÓN, Arcelia de la Torre; CÁRDENAS, Rosina Ojeda; AMBÍA, Carlos Javier Maya (coord.). **Construcción de Género en Sociedades con Violencia: Un enfoque multidisciplinario**. Ciudad de Mexico: Oficina litotipográfica de la casa editora, 2004.

BARSTED, Leila Linhares; PITANGUY, Jacqueline. **O progresso das mulheres no Brasil 2003-2010**. Rio de Janeiro: CEPIA; BRASÍLIA: ONU Mulheres, 2011.

BASCARY, Lourdes. **Argentina: violencia contra mujeres privadas de libertad**. Lima: CLADEM, 2008.

BAZÁN, Víctor. El federalismo argentino: situación actual, cuestiones conflictivas y perspectivas. **Estudios Constitucionales**, Talca, a.11, n.1, p. 37-88, 2013.

BERNAZZA, Claudia; COMOTTO, Sabrina; LONGO, Gustavo. Evaluando “en clave pública”: Indicadores e instrumentos para la medición de capacidades estatales. **Revista Estado y Políticas públicas**, Ciudad Autonoma de Buenos Aires, n.4, p.17-36, 2015.

BIEHL, Loreto. **Violencia contra la mujer**. Whashington D.C. : Banco Mundial, 2005.

BITTAR, Eduardo C.B. (coord.). **Direitos Humanos no século XXI: Cenários de tensão**. Rio de Janeiro: Forense Universitária; São Paulo: ANDHEP; Brasília: Secretaria Especial dos Direitos Humanos, 2008

BLAY, Eva Alterman. Violência contra a mulher e políticas públicas. **Estudos Avançados**, São Paulo, v.17, n.49, p.87-98, 2003.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 13 ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2003.

_____. **Ciência Política**. 10 ed. rev. atual. São Paulo: Malheiros, 2003.

BOBBIO, Norberto. Estado, **Governo e Sociedade**: Para uma teoria geral da política. Tradução Marco Aurélio Nogueira. 11ed. São Paulo: Paz e Terra, 2004.

_____. **O Positivismo Jurídico**: Lições de Filosofia do Direito. Tradução Márcio Pugliesi. São Paulo: Ícone, 1995.

_____. **O Conceito de sociedade civil**. Tradução de Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Graal, 1982.

BOURDIEU, Pirre. **A Dominação Masculina**. Tradução Maria Helena Kuhner. 11ª ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2012.

BOVO, Cassiano Ricardo Martines. **Anistia internacional**: roteiros da cidadania em construção. São Paulo: FAPESP, 2002.

_____. A Anistia Internacional e as violações de direitos humanos no Brasil. **Revista Pensamento e Realidade**, São Paulo, a. III, n.7, p.15-38, 2000.

BRASIL. Constituição da República Federativa (1988). 35ed. São Paulo: Saraiva, 2005.

_____. Conselho Nacional de Justiça. Panorama do acesso à justiça no Brasil: 2004 a 2009. Brasília, 2011.

_____. Conselho Nacional de Justiça. O poder judiciário na aplicação da Lei Maria da Penha. Brasília, 2013.

_____. Decreto 1904, DE 13 de maio de 1996. Institui o Programa Nacional de Direitos Humanos – PNDH. Diário Oficial da República do Brasil, Brasília, 14 de maio de 1996, Seção 1, p. 8237.

_____. Decreto 4229 de 13 de maio de 2002. Dispõe sobre o Programa Nacional de Direitos Humanos - PNDH, instituído pelo Decreto nº 1.904, de 13 de maio de 1996, e dá outras providências. Diário Oficial da República do Brasil, Brasília, 14 de maio de 2002, Seção 1, p.6.

_____. Decreto 7037 de 21 de dezembro de 2009. Aprova o Programa Nacional de Direitos Humanos - PNDH-3 e dá outras providências. Diário Oficial da República do Brasil, Brasília, 22 de dezembro de 2009, seção 1, p.1.

_____. Decreto 5390 de 08 de março de 2005. Aprova o Plano Nacional de Políticas para as Mulheres - PNPM, institui o Comitê de Articulação e Monitoramento e dá outras providências. Diário Oficial da República do Brasil, Brasília, 9 de março de 2005, Seção 1, p. 1.

_____. Decreto 6387 de 05 de março de 2008. Aprova o II Plano Nacional de Políticas para as Mulheres - II PNPM, e dá outras providências. Diário Oficial da República do Brasil, Brasília, 06 de março de 2008, Seção 1, p. 1.

_____. Decreto 7959 de 13 de março de 2013. Dispõe sobre o Plano Nacional de Políticas para as Mulheres, para o período de 2013 a 2015, altera o Decreto nº 5.390, de 8 de março de 2005, e dá outras providências. Diário Oficial da República do Brasil, Brasília, 14 de março de 2013, Seção 1, p.2.

_____. Decreto 8086 de 30 de agosto de 2013. Institui o Programa Mulher: Viver sem Violência e dá outras providências. Diário Oficial da República do Brasil, Brasília, 30 de agosto de 2013, Seção 1 - Edição Extra, p. 1.

_____. Decreto 6347 de 8 de janeiro de 2008. Aprova o Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas - PNETP e institui Grupo Assessor de Avaliação e Disseminação do referido Plano. Diário Oficial da República do Brasil, Brasília, 9 de janeiro de 2008, Seção 1 ,p. 1.

_____. Decreto 7901 de 4 de fevereiro de 2013. Institui a Coordenação Tripartite da Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas e o Comitê Nacional de Enfrentamento ao

Tráfico de Pessoas – CONATRAP. Diário Oficial da República do Brasil, Brasília, 5 de fevereiro de 2013, Seção 1, p. 4.

BRASIL. Lei 8072 de 25 de julho de 1990. Dispõe sobre os crimes hediondos, nos termos do art. 5º, inciso XLIII, da Constituição Federal, e determina outras providências. Diário oficial da República do Brasil, Brasília, 26 de julho de 1990, Seção 1, p. 14303.

BRASIL. Lei 8930 de 6 de setembro de 1994. Dá nova redação ao art. 1º da Lei nº 8.072, de 25 de julho de 1990, que dispõe sobre os crimes hediondos, nos termos do art. 5º, inciso XLIII, da Constituição Federal, e determina outras providências. Diário Oficial da República do Brasil, Brasília, 07 de setembro de 1994, Seção 1, p.13469.

_____. Lei 9318 de 05 de dezembro de 1996. Altera a alínea h do inciso II do art. 61 do Código Penal. Diário Oficial da República do Brasil, Brasília, 06 de dezembro de 1996, Seção 1, p. 25978.

_____. Lei 9520 de 27 de novembro de 1997. Revoga dispositivos do Decreto-lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941 - Código de Processo Penal, referentes ao exercício do direito de queixa pela mulher. Diário Oficial da República do Brasil, Brasília, 28 de novembro de 1997, Seção 1, p. 27917.

_____. Lei 10224 de 15 de maio de 2001. Altera o Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 - Código Penal, para dispor sobre o crime de assédio sexual e dá outras providências. Diário Oficial da República do Brasil, Brasília, 16 de maio de 2001, Seção 1 – Eletrônico, p. 1.

_____. Lei 10455 de 13 de maio de 2002. Modifica o parágrafo único do art. 69 da Lei nº 9.099, de 26 de setembro de 1995. Diário Oficial da República do Brasil, Brasília, 14 de maio de 2002, Seção 1, p. 4.

_____. Lei 10714 de 13 de agosto de 2003. Autoriza o Poder Executivo a disponibilizar, em âmbito nacional, número telefônico destinado a atender denúncias de violência contra a mulher. Diário Oficial da República do Brasil, Brasília, 14 de agosto de 2003, Seção 1, p. 1.

_____. Lei 10778 de 24 de novembro de 2003. Estabelece a notificação compulsória, no território nacional, do caso de violência contra a mulher que for atendida em serviços de saúde públicos ou privados. Diário Oficial da República do Brasil, Brasília, de 24 de novembro de 2003. Diário Oficial da República do Brasil, Brasília, 25 de novembro de 2003, p. 11.

_____. Lei 10886 de 17 de junho de 2004. Acrescenta parágrafos ao art. 129 do Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 - Código Penal, criando o tipo especial denominado "Violência Doméstica". Diário Oficial da República do Brasil, Brasília, 18 de junho de 2004, Seção 1, p. 1.

_____. Lei 11106 de 28 de março de 2005. Altera os arts. 148, 215, 216, 226, 227, 231 e acrescenta o art. 231-A ao Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 - Código Penal e dá outras providências. Diário Oficial da República do Brasil, Brasília, 29 de março de 2005, Seção 1, p. 1.

_____. Lei 11340 de 07 de agosto de 2006. Cria mecanismos para coibir a violência doméstica e familiar contra a mulher, nos termos do § 8º do art. 226 da Constituição Federal,

da Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres e da Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher; dispõe sobre a criação dos Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher; altera o Código de Processo Penal, o Código Penal e a Lei de Execução Penal; e dá outras providências. Diário Oficial da República do Brasil, Brasília, 8 de agosto de 2006, Seção 1, p. 1.

BRASIL. Lei 12015 de 7 de agosto de 2009. Altera o Título VI da Parte Especial do Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 - Código Penal, e o art. 1º da Lei nº 8.072, de 25 de julho de 1990, que dispõe sobre os crimes hediondos, nos termos do inciso XLIII do art. 5º da Constituição Federal e revoga a Lei nº 2.252, de 1º de julho de 1954, que trata de corrupção de menores. Diário Oficial da República do Brasil, Brasília, 10 de agosto de 2009, Seção 1, p. 1.

_____. Lei 12227 de 12 de abril de 2010. Cria o Relatório Anual Socioeconômico da Mulher. Diário Oficial da República do Brasil, Brasília, 13 de abril de 2010, Seção 1, p. 2.

_____. Lei 12314 de 19 de agosto de 2010. Altera as Leis nºs 10.683, de 28 de maio de 2003, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, 8.745, de 9 de dezembro de 1993, que dispõe sobre a contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público, e 8.029, de 12 de abril de 1990, que dispõe sobre a extinção e dissolução de entidades da administração pública federal; revoga dispositivos da Lei nº 10.678, de 23 de maio de 2003; e dá outras providências. Diário Oficial da República do Brasil, Brasília, 20 de agosto de 2010, Seção 1, p. 2.

_____. Lei 12650 de 17 de maio de 2012. Altera o Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 - Código Penal, com a finalidade de modificar as regras relativas à prescrição dos crimes praticados contra crianças e adolescentes. Diário Oficial da República do Brasil, Brasília, 18 de maio de 2012, Seção 1, p. 3.

_____. Lei 13104 de 9 de março de 2015. Altera o art. 121 do Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 - Código Penal, para prever o feminicídio como circunstância qualificadora do crime de homicídio, e o art. 1º da Lei nº 8.072, de 25 de julho de 1990, para incluir o feminicídio no rol dos crimes hediondos. Diário Oficial da República do Brasil, Brasília, 10 de março de 2015, Seção 1, p. 1.

_____. Lei 13239 de 30 de dezembro de 2015. Dispõe sobre a oferta e a realização, no âmbito do Sistema Único de Saúde - SUS, de cirurgia plástica reparadora de sequelas de lesões causadas por atos de violência contra a mulher. Diário Oficial da República do Brasil, Brasília, 31 de dezembro de 2015, Seção 1, p. 1.

_____. Lei 9989 de 21 de julho de 2000. Dispõe sobre o Plano Plurianual para o período de 2000/2003. Diário Oficial da República do Brasil, Brasília, 24 de julho de 2000, seção 1, p. 1.

_____. Lei 10933 de 11 de agosto de 2004. Dispõe sobre o Plano Plurianual para o período 2004/2007. Diário Oficial da República do Brasil, Brasília, 12 de agosto de 2004, seção 1, edição extra, p.1.

_____. Lei 11653 de 7 de abril de 2008. Dispõe sobre o Plano Plurianual para o período 2008/2011. Diário Oficial da República do Brasil, Brasília, 8 de abril de 2008, seção 1, p.5.

BRASIL. Lei 12593 de 18 de janeiro de 2012. Institui o Plano Plurianual da União para o período de 2012 a 2015. Diário Oficial da República do Brasil, Brasília, 19 de janeiro de 2012, seção 1, p.1.

_____. Ministério da Justiça. Secretaria de Assuntos Legislativos. Pensando o Direito: igualdade de direitos entre homens e mulheres. Brasília, n. 11, 2009.

_____. Ministério da Justiça. Secretaria de Assuntos Legislativos. Pensando o Direito: violência contra a mulher e as práticas institucionais. Brasília, n.52, 2015.

_____. Ministério da Justiça. Secretaria de Reforma do Judiciário. A violência doméstica fatal: o problema do feminicídio íntimo no Brasil. Brasília: 2015.

_____. Ministério da Justiça. Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP). Relatório descritivo: pesquisa do perfil organizacional das delegacias especializadas de atendimento à mulher (2003 a 2005). Brasília, 2007.

_____. Ministério da Justiça. Departamento Penitenciário Nacional. Mulheres encarceradas: diagnóstico nacional. Brasília, 2008.

_____. Ministério das Relações Exteriores. Relatório Inicial brasileiro relativo ao Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos de 1966. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão e Instituto de Pesquisas de Relações Internacionais, 1994.

_____. Portaria Interministerial 2010 de 16 de janeiro de 2014. Institui a Política Nacional de Atenção às Mulheres em Situação de Privação de Liberdade e Egressas do Sistema Prisional, e dá outras providências. Diário Oficial da República do Brasil, Brasília, 17 de janeiro de 2014, seção 1 – p.75.

_____. Presidência da República. Comissão Nacional de População e Desenvolvimento. Tradução do Relatório da Conferência Mundial sobre população e desenvolvimento (Cairo, 5-13 de setembro de 1994). Tradução Sônia Correa. Brasília,

_____. Presidência da República. Comissão Nacional dos Direitos da Mulher e Nações Unidas. IV Conferência Mundial sobre a Mulher – Beijing, China – 1995. Rio de Janeiro: Fiocruz, 1996.

_____. Presidência da República. Relatório Nacional brasileiro: relativo aos anos de 1985, 1989, 1993, 1997 e 2001, nos termos do artigo 18 da Convenção sobre a eliminação de todas as formas de discriminação contra a mulher. Brasília, 2002.

_____. Presidência da República. Secretaria Especial de Políticas para Mulheres. VI Relatório Nacional Brasileiro – Convenção pela Eliminação de todas as formas de Discriminação contra as Mulheres. Brasília, 2008.

_____. Presidência da República. Secretaria Especial de Políticas para Mulheres. VII Relatório Nacional Brasileiro – Convenção pela Eliminação de todas as formas de Discriminação contra as Mulheres. Brasília, 2012.

BRASIL. Presidência da República. Secretaria Especial de Políticas para Mulheres. Relatório anual do Observatório Brasil da igualdade de gênero 2009/2010. Brasília, 2010.

_____. Presidência da República. Secretaria Especial de Políticas para Mulheres. RESEAM – Relatório Anual Socioeconômico da mulher. Brasília, 2013.

_____. Presidência da República. Secretaria Especial de Políticas para Mulheres. RESEAM – Relatório Anual Socioeconômico da mulher. Brasília, 2015.

_____. Presidência da República. Relatório nacional brasileiro à Cúpula Mundial do Desenvolvimento Social – Copenhague 1995. Brasília, 1995.

_____. Presidência da República. Relatório geral sobre a mulher na sociedade brasileira – IV Conferência Mundial sobre a Mulher – Ação para igualdade, desenvolvimento e paz – Pequim 1995. Brasília, 1994.

_____. Presidência da República. Secretaria Especial de Políticas para Mulheres. Declaração e Plataforma de ação da IV Conferência Mundial sobre a Mulher – Pequim 1995. Brasília, 1996.

_____. Presidência da República. Secretaria Especial de Políticas para Mulheres. Relatório da Conferência internacional sobre população e desenvolvimento – Plataforma do Cairo (1994). Brasília, 1995.

_____. Presidência da República. Secretaria de Políticas para as Mulheres. Norma técnica de padronização das delegacias especializadas de atendimento às mulheres (DEAMs). Brasília, 2010.

_____. Presidência da República. Secretaria de Políticas para as Mulheres. Diretrizes nacionais feminicídio: investigar, processar e julgar com perspectiva de gênero as mortes violentas de mulheres. Brasília, 2016.

_____. Presidência da República. Secretaria de Políticas para as Mulheres. Ouvidoria da Mulher / SPM (2003-2013): análise de uma década de registros e demandas. Observatório Brasil da igualdade de gênero. Brasília, 2014.

_____. Presidência da República. Secretaria de Políticas para as Mulheres. Plano Nacional de políticas para as mulheres: relatório de implementação 2005. Brasília, 2006.

_____. Presidência da República. Secretaria de Políticas para as Mulheres. Enfrentamento à violência contra as mulheres: balanço das ações 2006 -2007. Brasília, 2007.

_____. Presidência da República. Secretaria de Políticas para as Mulheres. I Plano nacional de políticas para as mulheres (2005-2007): relatório final de implementação. Brasília, 2009.

_____. Presidência da República. Secretaria de Políticas para as Mulheres. Pacto Nacional pelo enfrentamento à violência contra as mulheres. Coleção Enfrentamento à violência contra as mulheres. Brasília, 2009.

BRASIL. Presidência da República. Secretaria de Políticas para as Mulheres. Política Nacional de enfrentamento à violência contra as mulheres. Coleção Enfrentamento à violência contra as mulheres. Brasília, 2011.

_____. Presidência da República. Secretaria de Políticas para as Mulheres. Tráfico de mulheres: política nacional de enfrentamento. Coleção Enfrentamento à violência contra as mulheres. Brasília, 2011.

_____. Presidência da República. Secretaria de Políticas para as Mulheres. Rede de enfrentamento à violência contra as mulheres. Coleção Enfrentamento à violência contra as mulheres. Brasília, 2011.

_____. Presidência da República. Secretaria de Políticas para as Mulheres. Rede de enfrentamento à violência contra as mulheres. Diretrizes Nacionais para o abrigamento de mulheres em situação de risco e violência. Coleção Enfrentamento à violência contra as mulheres. Brasília, 2011.

_____. Presidência da República. Secretaria de Políticas para as Mulheres. Balanço ligue 180: uma década de conquistas. Brasília, 2015.

_____. Presidência da República. Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República. O Brasil na Revisão Periódica Universal das Nações Unidas: principais documentos do segundo ciclo. Brasil, 2012.

_____. Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República. Tolerância social à violência contra as mulheres. Brasília: IPEA, 2014.

_____. Senado Federal. Secretaria de Pesquisa e Opinião. Relatório de pesquisa: violência doméstica contra a mulher. Brasília, 2005.

_____. Senado Federal. Secretaria de Pesquisa e Opinião. Relatório de pesquisa: violência doméstica contra a mulher. Brasília, 2007.

_____. Senado Federal. Secretaria de Pesquisa e Opinião. Relatório de pesquisa: violência doméstica contra a mulher. Brasília, 2009.

_____. Senado Federal. Secretaria de Pesquisa e Opinião. Relatório de pesquisa: violência doméstica contra a mulher. Brasília, 2011.

_____. Senado Federal. Secretaria de Pesquisa e Opinião. Relatório de pesquisa: violência doméstica contra a mulher. Brasília, 2013.

_____. Senado Federal. Secretaria de Pesquisa e Opinião. Relatório de pesquisa: violência doméstica contra a mulher. Brasília, 2015.

_____. Senado Federal. Comissão Parlamentar Mista de Inquérito. Relatório final sobre a situação da violência contra a mulher no Brasil. Brasília, 2013.

_____. Senado Federal. Comissão Parlamentar Mista de Inquérito. Relatório final sobre o tráfico nacional e internacional de pessoas no Brasil. Brasília, 2012.

BRASIL. Senado Federal. Comissão de Direitos Humanos e legislação participativa. Relatório de avaliação de políticas públicas relacionadas às medidas de enfrentamento à violência contra a mulher. Brasília, 2016.

_____. Supremo Tribunal Federal. Recurso ordinário em Habeas Corpus 133043-Mato Grosso do Sul. Relatora Ministra Carmen Lúcia. Brasília, 10 de maio de 2016. Disponível em <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=11005766>. Acesso em 17/08/2016.

_____. Supremo Tribunal Federal. Recurso ordinário em Habeas Corpus 112698 – Distrito Federal. Relatora Ministra Carmen Lúcia. Brasília, 18 de setembro de 2012. Disponível em <https://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/22437870/recurso-ordinario-em-habeas-corpus-rhc-112698-df-stf>. Acesso em 17/08/2016.

_____. Supremo Tribunal Federal. Habeas Corpus 81360-7 – Rio de Janeiro. Relatora Ministra Ellen Gracie. Brasília, 19 de dezembro de 2001. Disponível em <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=78716>. Acesso em 17/08/2016.

_____. Supremo Tribunal Federal. Habeas Corpus 88245 – Santa Catarina. Relatora Ministra Carmen Lúcia. Brasília, 16 de novembro de 2011. Disponível em <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=439264>. Acesso em 17/08/2016.

_____. Supremo Tribunal Federal. Habeas Corpus 61471-0 – Rio Grande do Sul. Relator Ministro Aldir Passarinho. Brasília, 04 de dezembro de 1984. Disponível em <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=67818>. Acesso em 17/08/2016.

_____. Supremo Tribunal Federal. Habeas Corpus 68704-1 – São Paulo. Relator Ministro Marco Aurélio. Brasília, 10 de setembro de 1991. Disponível em <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=71168>. Acesso em 17/08/2016.

_____. Supremo Tribunal Federal. Habeas Corpus 81907-9 – Goiás. Relator Ministro Nelson Jobim. Brasília, 06 de agosto de 2002. Disponível em <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=78893>. Acesso em 17/08/2016.

_____. Supremo Tribunal Federal. Habeas Corpus 106212 – Mato Grosso do Sul. Relator Ministro Marco Aurélio. Brasília, 24 de março de 2011. Disponível em <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=1231117>. Acesso em 17/08/2016.

_____. Supremo Tribunal Federal. Ação Direita de Inconstitucionalidade 4424 – Distrito Federal. Relator Ministro Marco Aurélio. Brasília, 09 de fevereiro de 2012. Disponível em <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=6393143>. Acesso em 17/08/2016.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Constitucionalidade 19 – Distrito Federal. Relator Ministro Marco Aurélio, 09 de fevereiro de 2012. Disponível em <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=5719497>. Acesso em 17/08/2016.

_____. Supremo Tribunal Federal. Repercussão Geral em Recurso Extraordinário com Agravo 773765 – Paraná. Relator Ministro Gilmar Mendes. Brasília, 03 de abril de 2014. Disponível em <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=5717298>. Acesso em 17/08/2016.

_____. Supremo Tribunal Federal. Inquérito 2033-8 – Distrito Federal. Relator: Nelson Jobim. Brasília, 16 de junho de 2004. Disponível em <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=80678>. Acesso em 17/08/2016.

_____. Supremo Tribunal Federal. Inquérito 3932 – Distrito Federal. Relator: Luiz Fux. Brasília, 21 de junho de 2016. Disponível em <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=11627210>. Acesso em 17/08/2016.

_____. Supremo Tribunal Federal. Habeas Corpus 129446 – Mato Grosso do Sul. Relator Ministro Teori Zavaski. Brasília, 20 de outubro de 2015. Disponível em <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=9718736>. Acesso em 17/08/2016.

_____. Supremo Tribunal Federal. Habeas Corpus 132342 – Mato Grosso do Sul. Relator Ministro Dias Toffoli. Brasília, 30 de agosto de 2016. Disponível em <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=11728397>. Acesso em 17/08/2016.

_____. Superior Tribunal de Justiça. Habeas Corpus 310154 – Rio Grande do Sul. Relator Ministro Sebastião Reis Júnior. Brasília, 28 de abril de 2015. Disponível em <http://www.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/toc.jsp?processo=310154&&b=ACOR&thesaurus=JURIDICO&p=true>. Acesso em 18/08/2016.

_____. Superior Tribunal de Justiça. Agravo Regimental no Recurso Especial 1430724 – Rio de Janeiro. Relatora Ministra Maria Thereza de Assis Moura. Brasília, 17 de março de 2015. Disponível em <http://www.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/toc.jsp?processo=1430724&&b=ACOR&thesaurus=JURIDICO&p=true>. Acesso em 18/08/2016.

_____. Superior Tribunal de Justiça. Recurso ordinário em Habeas Corpus 42092 – Rio de Janeiro. Relator Ministro Jorge Mussi. Brasília, 25 de março de 2014. Disponível em <http://www.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/toc.jsp?processo=42092&&b=ACOR&thesaurus=JURIDICO&p=true>. Acesso em 18/08/2016.

_____. Superior Tribunal de Justiça. Agravo Regimental no Recurso Especial 1427927 – Rio de Janeiro. Relator Ministro Moura Ribeiro. Brasília, 20 de março de 2014. Disponível em <http://www.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/toc.jsp?processo=1427927&&b=ACOR&thesaurus=JURIDICO&p=true>. Acesso em 18/08/2016.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Habeas Corpus 277561 – Alagoas. Relator Ministro Jorge Mussi. Brasília, 06 de novembro de 2014. Disponível em <http://www.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/toc.jsp?processo=277561&&b=ACOR&thesaurus=JURIDICO&p=true>. Acesso em 18/08/2016.

_____. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial 1239850 – Distrito Federal. Relatora Ministra Laurita Vaz. Brasília, 16 de fevereiro de 2012. Disponível em <http://www.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/toc.jsp?processo=1239850&&b=ACOR&thesaurus=JURIDICO&p=true>. Acesso em 18/08/2016.

_____. Superior Tribunal de Justiça. Habeas Corpus 250435 – Rio de Janeiro. Relatora Ministra Laurita Vaz. Brasília, 19 de setembro de 2013. Disponível em <http://www.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/toc.jsp?processo=250435&&b=ACOR&thesaurus=JURIDICO&p=true>. Acesso em 18/08/2016.

_____. Superior Tribunal de Justiça. Habeas Corpus 176196 – Rio Grande do Sul. Relator Ministro Gilson Dipp. Brasília, 12 de junho de 2012. Disponível em <http://www.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/toc.jsp?livre=176196&&b=ACOR&thesaurus=JURIDICO&p=true>. Acesso em 18/08/2016.

_____. Superior Tribunal de Justiça. Habeas Corpus 172634 – Distrito Federal. Relatora Ministra Laurita Vaz. Brasília, 06 de março de 2012. Disponível em <http://www.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/toc.jsp?livre=172634&&b=ACOR&thesaurus=JURIDICO&p=true>. Acesso em 18/08/2016.

_____. Superior Tribunal de Justiça. Conflito de competência 88027 – Minas Gerais. Relator Ministro Og Fernandes. Brasília, 05 de dezembro de 2008. Disponível em <http://www.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/toc.jsp?livre=88027&&b=ACOR&thesaurus=JURIDICO&p=true>. Acesso em 18/08/2016.

_____. Superior Tribunal de Justiça. Súmula 542. A ação penal relativa ao crime de lesão corporal resultante de violência doméstica contra a mulher é pública incondicionada. Brasília, 26 de agosto de 2015. Disponível em <http://www.stj.jus.br/SCON/sumulas/toc.jsp?processo=542&&b=SUMU&thesaurus=JURIDICO&p=true>. Acesso em 18/08/2016.

_____. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial 1050276 – Distrito Federal. Relatora Ministra Jane Silva. Brasília, 24 de novembro de 2011. Disponível em <http://www.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/toc.jsp?processo=1050276&&b=ACOR&thesaurus=JURIDICO&p=true>. Acesso em 18/08/2008.

_____. Superior Tribunal de Justiça. Habeas Corpus 91540 – Mato Grosso do Sul. Relator Ministro Napoleão Nunes Maia Filho. Brasília, 19 de fevereiro de 2009. Disponível em <http://www.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/toc.jsp?processo=91540&&b=ACOR&thesaurus=JURIDICO&p=true>. Acesso em 18/08/2008.

_____. Superior Tribunal de Justiça. Habeas Corpus 108098 – Pernambuco. Relator Ministro Nilson Alves. Brasília, 23 de setembro de 2008. Disponível em

<http://www.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/toc.jsp?processo=108098&&b=ACOR&thesaurus=JURIDICO&p=true>. Acesso em 18/08/2008.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Habeas Corpus 113608 – Minas Gerais. Relator Ministro Og Fernandes. Brasília, 05 de março de 2009. Disponível em <http://www.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/toc.jsp?processo=113608&&b=ACOR&thesaurus=JURIDICO&p=true>. Acesso em 18/08/2016.

_____. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial 1051314 – Distrito Federal. Relator Felix Fischer. Brasília, 10 de setembro de 2009. Disponível em <http://www.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/toc.jsp?processo=1051314&&b=ACOR&thesaurus=JURIDICO&p=true>. Acesso em 18/08/2016.

_____. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial (recurso repetitivo) 1097042 – Distrito Federal. Relator Napoleão Nunes Maia Filho. Brasília, 24 de fevereiro de 2010. Disponível em <http://www.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/toc.jsp?processo=1097042&&b=ACOR&thesaurus=JURIDICO&p=true>. Acesso em 18/08/2016.

_____. Superior Tribunal de Justiça. Habeas Corpus 155057 – Rio de Janeiro. Relator Arnaldo Esteves Lima. Brasília, 22 de junho de 2010. Disponível em <http://www.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/toc.jsp?processo=155057&&b=ACOR&thesaurus=JURIDICO&p=true>. Acesso em 18/08/2016.

_____. Superior Tribunal de Justiça. Agravo Regimental no Recurso Especial 1049810 – Distrito Federal. Brasília, 01 de setembro de 2011. Disponível em <http://www.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/toc.jsp?processo=1049810&&b=ACOR&thesaurus=JURIDICO&p=true>. Acesso em 18/08/2016.

_____. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial 1127981 – Pernambuco. Relator Ministro Gilson Dipp. Brasília, 22 de novembro de 2011. Disponível em <http://www.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/toc.jsp?processo=1127981&&b=ACOR&thesaurus=JURIDICO&p=true>. Acesso em 18/08/2016.

_____. Superior Tribunal de Justiça. Agravo Regimental em Recurso Especial. 1094727 – Distrito Federal. Relatora Ministra Maria Thereza de Assis Moura. Brasília, 19 de dezembro de 2011. Disponível em <http://www.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/toc.jsp?processo=1094727&&b=ACOR&thesaurus=JURIDICO&p=true>. Acesso em 18/08/2016.

_____. Superior Tribunal de Justiça. Recurso ordinário em Habeas Corpus – Rio de Janeiro. Relatora Ministra Marilza Maynard. Brasília, 04 de setembro de 2014. Disponível em <http://www.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/toc.jsp?processo=49358&&b=ACOR&thesaurus=JURIDICO&p=true>. Acesso em 18/08/2016.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Habeas Corpus 303171 – São Paulo. Relator Ministro Rogério Schietti Cruz. Brasília, 22 de setembro de 2015. Disponível em <http://www.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/toc.jsp?processo=303171&&b=ACOR&thesaurus=JURIDICO&p=true>. Acesso em 18/08/2016.

_____. Superior Tribunal de Justiça. Habeas Corpus 323855 – Rio Grande do Sul. Relator Ministro Jorge Mussi. Brasília, 13 de outubro de 2015. Disponível em <http://www.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/toc.jsp?processo=323855&&b=ACOR&thesaurus=JURIDICO&p=true>. Acesso em 18/08/2016.

_____. Superior Tribunal de Justiça. Agravo Regimental no agravo em Recurso Especial 703829 – Minas Gerais. Relator Ministro Sebastião Reis Júnior. Brasília, 27 de outubro de 2015. Disponível em <http://www.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/toc.jsp?Processo=703829&&b=ACOR&thesaurus=JURIDICO&p=true>. Acesso em 18/08/2016.

_____. Superior Tribunal de Justiça. Agravo Regimental no Recurso ordinário 74107 – São Paulo. Relator Ministro Nefi Cordeiro. Brasília, 15 de setembro de 2016. Disponível em <http://www.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/toc.Jsp?processo=74107&&b=ACOR&thesaurus=JURIDICO&p=true>. Acesso em 23/09/2016.

_____. Superior Tribunal de Justiça. Habeas Corpus 357885 – São Paulo. Relator Ministro Jorge Mussi. Brasília, 23 de agosto de 2016. Disponível em <http://www.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/toc.jsp?processo=357885&&b=ACOR&thesaurus=JURIDICO&p=true>. Acesso em 23/09/2016.

_____. Superior Tribunal de Justiça. Agravo Regimental no Agravo do Recurso Especial – Distrito Federal. Relator Ministro Jorge Mussi. Brasília, 26 de dezembro de 2013. Disponível em <http://www.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/toc.jsp?processo=59208&&b=ACOR&thesaurus=JURIDICO&p=true>. Acesso em 18/08/2016.

_____. Superior Tribunal de Justiça. Conflito de competência 100654 – Minas Gerais. Relatora Ministra Laurita Vaz. Brasília, 25 de março de 2009. Disponível em <http://www.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/toc.jsp?processo=100654&&b=ACOR&thesaurus=JURIDICO&p=true>. Acesso em 18/08/2016.

_____. Superior Tribunal de Justiça. Habeas Corpus 115857 – Minas Gerais. Relatora Ministra Jane Silva. Brasília, 16 de dezembro de 2008. Disponível em <http://www.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/toc.jsp?processo=115857&&b=ACOR&thesaurus=JURIDICO&p=true>. Acesso em 18/08/2016.

_____. Superior Tribunal de Justiça. Conflito de competência 95057 – Minas Gerais. Relatora Ministra Jorge Mussi. Brasília, 29 de outubro de 2008. Disponível em <http://www.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/toc.jsp?processo=95057&&b=ACOR&thesaurus=JURIDICO&p=true>. Acesso em 18/08/2016.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Conflito de competência 91980 – Minas Gerais. Relator Ministro Nelson Naves. Brasília, 08 de outubro de 2008. Disponível em <http://www.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/toc.jsp?processo=91980&&b=ACOR&thesaurus=JURIDICO&p=true>. Acesso em 18/08/2016.

_____. Superior Tribunal de Justiça. Conflito de competência 96532 – Minas Gerais. Relatora Ministra Jane Silva. Brasília, 05 de dezembro de 2008. Disponível em <http://www.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/toc.jsp?processo=96532&&b=ACOR&thesaurus=JURIDICO&p=true>. Acesso em 18/08/2016.

_____. Superior Tribunal de Justiça. Agravo Regimental no Recurso Especial 1557673 – Mato Grosso do Sul. Relator Ministro Ribeiro Dantas. Brasília, 20 de setembro de 2016. Disponível em <http://www.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/toc.jsp?processo=1557673&&b=ACOR&thesaurus=JURIDICO&p=true>. Acesso em 30/09/2016.

_____. Superior Tribunal de Justiça. Recurso ordinário em Habeas Corpus 64171 – São Paulo. Relator Ministro Sebastião Reis Júnior. Brasília, 03 de dezembro de 2015. Disponível em <http://www.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/toc.jsp?processo=64171&&b=ACOR&thesaurus=JURIDICO&p=true>. Acesso em 18/08/2016.

_____. Superior Tribunal de Justiça. Habeas Corpus 207978 – Mato Grosso do Sul. Relator Ministro Jorge Mussi. Brasília, 27 de março de 2012. Disponível em <http://www.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/toc.jsp?processo=207978&&b=ACOR&thesaurus=JURIDICO&p=true>. Acesso em 18/08/2016.

_____. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial 1470165 – Minas Gerais. Relator Ministro Gurgel de Faria. Brasília, 04 de agosto de 2015. Disponível em <http://www.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/toc.jsp?processo=1470165&&b=ACOR&thesaurus=JURIDICO&p=true>. Acesso em 18/08/2016.

_____. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial 1313369 – Rio Grande do Sul. Relator Ministro Og Fernandes. Brasília, 25 de junho de 2013. Disponível em <http://www.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/toc.jsp?processo=1313369&&b=ACOR&thesaurus=JURIDICO&p=true>. Acesso em 18/08/2016.

_____. Superior Tribunal de Justiça. Habeas Corpus 294044 – Mato Grosso do Sul. Relator Ministro Ericson Maranhão. Brasília, 23 de fevereiro de 2016. Disponível em <http://www.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/toc.jsp?processo=294044&&b=ACOR&thesaurus=JURIDICO&p=true>. Acesso em 18/08/2016.

_____. Superior Tribunal de Justiça. Habeas Corpus 209154 – Mato Grosso do Sul. Relator Ministro Og Fernandes. Brasília, 11 de novembro de 2011. Disponível em <http://www.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/toc.jsp?processo=209154&&b=ACOR&thesaurus=JURIDICO&p=true>. Acesso em 18/08/2016.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial 1416580 – Rio de Janeiro. Relatora Ministra Laurita Vaz. Brasília, 01 de abril de 2014. Disponível em <http://www.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/toc.jsp?processo=1416580&&b=ACOR&thesaurus=JURIDICO&p=true>. Acesso em 18/08/2016.

_____. Tribunal de Contas da União. Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programa de Governo. Relatório de auditoria operacional: ações de enfrentamento à violência doméstica e familiar contra as mulheres. Brasília, 2012.

BREUS, Thiago Lima. **Políticas Públicas no Estado Constitucional: problemática da concretização dos direitos fundamentais pela administração pública brasileira contemporânea**. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2007.

BRYSK, Alison. **The politics of the globalization of law**. New York: Routledge, 2013

BUCCI, Maria Paula Dallari (org.). **Políticas Públicas: Reflexões sobre o conceito jurídico**. São Paulo: Saraiva, 2006.

BUOMPADRE, Jorge Eduardo. **Violencia de Género, Femicidio y Derecho Penal: Los nuevos delitos de género**. Córdoba: Alveroni Editores, 2013.

CAMPOS, Carmen Hein (org.). **Lei Maria da Penha comentada em uma perspectiva jurídico-feminista**. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2011.

_____. Femicídio no Brasil: uma análise crítico feminista. **Sistema Penal e Violência** – Revista do programa de pós-graduação em ciências criminais da PUCRS, Porto Alegre, v.7, n.1, p.103-115, 2015.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Estudos sobre Direitos Fundamentais**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2008.

_____. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 5ed. Lisboa: Almedina, 2002.

CARAMANI, Daniele. **Comparative Politics**. 2ed. New York: Oxford University Press, 2011.

CASSEB, Paulo Adib. **Federalismo: Aspectos Contemporâneos**. São Paulo: Editora Juarez de Oliveira, 1999.

CASTAÑEDA, Mireya. **El Derecho Internacional de los derechos humanos y su recepción nacional**. Ciudad de Mexico: Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 2012.

CASTELLS, Manuel; CARDOSO, Gustavo (org.). **A sociedade em rede: do conhecimento à acção política**. Lisboa: Imprensa Nacional – Casa da Moeda, 2006.

CASTÍLLO-MARTÍN, Márcia; OLIVEIRA, Suely de (org.). **Marcadas a ferro**. Brasília: Secretaria Especial de Políticas para Mulheres, 2005.

CENTRO FEMINISTA DE ESTUDO E ASSESSORIA. **Lei Maria da Penha: do papel para a vida** – Comentários à lei 11340/2006 e sua inclusão no ciclo orçamentário. 2ed. ampl. atual. Brasília, 2009.

CENTRO FEMINISTA DE ESTUDO E ASSESSORIA. **Metodologia do orçamento mulher**. Brasília, 2013.

_____. **Tolerância institucional à violência contra as mulheres**. Brasília, 2014.

CERVO, Amado Luiz (org.). **Conferências Internacionais da ONU**. Brasília: Thesaurus Editora de Brasília. Série Diplomacia ao alcance de todos, n.17, 2008.

CERQUEIRA, Daniel. et al. **Atlas da violência 2016**. Nota Técnica, n.17. Brasília: IPEA, 2016.

CERQUEIRA, Daniel; COELHO, Danilo de Santa Cruz. **Estupro no Brasil: uma radiografia segundo os dados da saúde (versão preliminar)**. Nota Técnica, n.11. Brasília: IPEA, 2014.

CHERESKY, Isidoro (Comp.). **Ciudadanía, Sociedad Civil y Participación Política**. Madrid: Miño y Dávila Editores, 2006.

CHINKIN, Christine. et al. **Violencia de género: estrategias de litigio para la defensa de los derechos de las mujeres**. Ciudad Autonoma de Buenos Aires: Defensoría General de la Nación, 2012.

CINGRANELLI, David L.; RICHARDS, David L. **The Cingranelli and Richards (CIRI) human rights data Project**. Human rights Quartely, n.32, p.395-418, 2010.

COELHO, Leila Machado; BAPTISTA, Marisa. A história da inserção política da mulher no Brasil: uma trajetória do espaço privado ao público. **Psicologia Política**, São Paulo, v.9, n.17, p.85-99, 2009.

COMITÉ DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE PARA DERECHOS DE LA MUJER. **Brasil: Examen Periódico Universal**. Lima, 2008.

_____. **Argentina: jurisprudencia sobre derechos humanos de las mujeres – Comités monitores de Derechos Humanos de Naciones Unidas – Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas**. Lima, 2010 (1).

_____. **Brasil: jurisprudencia sobre derechos humanos de las mujeres – Comités monitores de Derechos Humanos de Naciones Unidas – Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas**. Lima, 2010 (2).

COMPARATO, Fábio Konder. **A Afirmação Histórica dos Direitos Humanos**. 6ed. rev. e atual. – São Paulo: Saraiva, 2008.

_____. **Ética: Direito, Moral e Religião no mundo moderno**. São Paulo: Cia das Letras, 2006.

CONECTAS DIREITOS HUMANOS. **Direitos Humanos: o Brasil na ONU – Anuário 2007**. São Paulo, 2007.

_____. **Direitos Humanos: o Brasil na ONU – Anuário 2008/2009**. São Paulo, 2009.

_____. **Direitos Humanos: o Brasil na ONU – Anuário 2009/2010.** São Paulo, 2010.

_____. **Direitos Humanos: o Brasil na ONU – Anuário 2010/2011.** São Paulo, 2011.

COOK, J. Rebecca; CUSAK, Simone. **Estereotipos de género: perspectivas legales transnacionales.** Traducción Andrea Parra. Bogotá: Profamilia, 2010.

COUFFIGNAL, Georges. La Nueva América Latina: **Laboratorio Político de Occidente.** Traducción Carmen Michelena. Adrogué: Lom, 2015.

CUMBRE JUDICIAL IBEROAMERICANA. Comisión de Seguimiento de las Reglas de Brasilia. **Reglas de Brasilia.** Madrid, 2016.

DEFAGO, María Angélica Peñas. Estereotipos de género: la perpetuación del poder sexista en los tribunales argentinos. **Revista Estudos Feministas**, Florianópolis, v.23, n.1, p.35 – 51, 2015.

DELAPLACE, Domitille; VÁZQUEZ, Daniel. Políticas públicas na perspectiva de direitos humanos: um campo em construção. Tradução Claudia Chilling. **SUR- Revista Internacional de Direitos Humanos**, São Paulo, v.8, n.14, 2011.

DI MARCO, Graciela; PATIÑO, Jhoana Alexandra; GIRALDO, Luisa Fernanda. **Políticas familiares y de género en Argentina, Bolivia, Colombia, Chile, Cuba 2000-2013.** Ciudad Autónoma de Buenos Aires: CLACSO, 2015.

DONNELLY, Jack. The social construction of international human rights. **Revista Relaciones Internacionales**, n.17, p. 1-31, jun. 2011.

DUNNE, Tim; WHEELER, Nicholas J. **Human rights in global politics.** New York: Cambridge University Press, 1999.

DURÃO, Aylton Barbieri. A política deliberativa de Habermas. **Veritas**, Porto Alegre, v.56, n.1, p.8-29, jan-abr 2011.

_____. A tensão entre facticidade e validade no direito segundo Habermas. Disponível em <<https://periodicos.ufsc.br/index.php/ethic/article/viewFile/17309/15876>>. Acesso em 09/02/2016.

EQUIPO LATINOAMERICANO DE JUSTICIA Y GÉNERO. **Mas allá de la denuncia: los desafíos del acceso a la justicia.** Investigaciones sobre violencia contra las mujeres. Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 2012.

_____. **Violencia familiar: aportes para la discusión de políticas públicas y acceso a la justicia.** Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 2009.

_____. **Los derechos de las mujeres en la mira: Informe anual de los observatorios de sentencias judiciales y de medios – 2009.** Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 2010.

_____. **Los derechos de las mujeres en la mira: Informe anual de los observatorios de sentencias judiciales y de medios – 2010.** Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 2011.

EQUIPO LATINOAMERICANO DE JUSTICIA Y GÉNERO. **El valor de la igualdad de género: un análisis presupuestario para evidenciar las distancias existentes entre las normas que reconocen derechos y la efectiva implementación de esos derechos.** Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 2015.

ESTÉVEZ, Ariadna; VÁZQUEZ, Daniel (coord.). **Derechos humanos y transformación política en contextos de violencia.** Mexico: FLACSO Mexico, 2015.

ETOS FOR HUMAN RIGHTS BEYOND BORDERS. Fian International. **Principios de Maastricht sobre las obligaciones extraterritoriales de los Estados en el Área de los derechos económicos, sociales y culturales.** Heidelberg: Fian International, 2013.

FASE - FEDERAÇÃO DE ÓRGÃOS PARA ASSISTÊNCIA SOCIAL E EDUCACIONAL; AGENDE AÇÕES EM GÊNERO CIDADANIA E DESENVOLVIMENTO. **Recomendações do Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (DESC) ao Estado Brasileiro / Plataforma DhESC Brasil.** Brasília, 2005.

FAUSTO, Bóris. **História Concisa do Brasil.** São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2002.

FELKER, Reginald Delmar Hintz. **O Dano Moral, o Assédio Moral e o Assédio Sexual nas relações de trabalho: Doutrina, Jurisprudência e Legislação.** 3ed. Rev. São Paulo: Editora LTR, 2010.

FERNANDES, Ana Maria; RANINCHESKI, Sonia (org.). **Américas Compartilhadas.** São Paulo: Francis, 2009.

FERRER, Diana Valle. **Espacios de Libertad: Mujeres, Violencia Domestica y Resistencia.** Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Espacio Editorial, 2011.

FIGINI, Laura Llamas. La herencia rawisiana en el constructivismo de Carlos Nino. **A Parte Rei – Revista de Filosofía**, n.49, p. 1-8, enero, 2007.

FOHRMANN, Ana Paula Barbosa; MOURA, Bernard Potsch. Fundamentação alternativa dos princípios de direitos humanos, da constituição e dos tratados internacionais. **Revista de Direitos Fundamentais e Democracia**, Curitiba, v. 12, n. 12, p. 237-250, 2012.

FRASER, Nancy. Rethinking the public sphere: A contribution to the critique of actually existing democracy. *Social Text* n.25/26, 1990, p.56-80. Disponível em http://www.apas.be/dpt/apt/3564/rethinking_the_public_sphere. Acesso em 06/08/2014.

_____. Repensando o reconhecimento. **Enfoques-** Revista dos alunos do programa de pós-graduação em Sociologia e Antropologia da UFRJ. Rio de Janeiro. V.09,N.01, Ago-2010, p.114-128. Disponível em <http://www.enfoques.ifcs.ufrj.br>. Acesso em 06/08/2014.

_____. Reconhecimento sem ética?. **Lua Nova.** São Paulo. N.70, 2007, p. 101-138. Disponível em <http://www.scielo.br/pdf/n70/a06n70.pdf>. Acesso em 06/08/2014.

FRASER, Nancy. Reenquadrando a Justiça em um mundo globalizado. **Lua Nova**. São Paulo. N.77, 2009, p.11-39. Disponível em <http://www.scielo.br/pdf/n77/a01n77.pdf>. Acesso em 06/08/2014.

_____. Justiça Anormal. **Revista da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo**, v.108, jan/dez 2013, p.739-768. Disponível em <http://www.revistas.usp.br/rfdusp/article/view/680001>. Acesso em 06/08/2014.

FREIRE, Moema Dutra. Paradigmas de segurança no Brasil: da ditadura aos nossos dias. **Aurora**, Marília, a. III, n.5, 2009.

FRIES, Lorena. **Sin Tregua**: políticas de reparación para mujeres víctimas de violencia sexual durante dictaduras y conflictos armados. Santiago de Chile:humanas, 2008.

GALEANO, Eduardo. **As Veias Abertas da América Latina**. Tradução de Galeno de Freitas, 43ed. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

GARCIA, Leila Posenato; SILVA, Gabriela Drummond Marques da. **Mortalidade de mulheres por agressões no Brasil**: perfil e estimativas corrigidas (2011-2013). Texto para discussão. Rio de Janeiro: IPEA, 2016.

GASPARI, Elio. **A Ditadura Escancarada**. São Paulo: Cia das Letras, 2002.

GEBRIM, Luciana Maibashi; BORGES, Paulo César Corrêa. Violência de gênero: Tipificar ou não o feminicídio/femicídio?. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, a.51, n.202, p. 59-75, 2014.

GIACOMINI, James. **Orçamento Público**. 11ed. rev. atual. São Paulo: Editora Atlas, 2002.

GÓMEZ, Alfredo Sarmiento. Hacia un sistema de indicadores de derechos humanos para Colômbia. **Archivos de Economía**, Documento 343, p.4-71, Bogotá, 2008.

GOMIDE, Alexandre de Ávila; PIRES, Roberto Rocha C. (ed.). **Capacidades Estatais e Democracia**: Arranjos institucionais de Políticas Públicas. Brasília: IPEA, 2014.

GOMIDE, Alexandre de Ávila; BOSCHI, Renato Raul (ed.). **Capacidades estatais em países emergentes**: o Brasil em perspectiva comparada. Rio de Janeiro: IPEA, 2016.

GREGORI, Maria Filomena. **Cenas e Queixas**: Um estudo sobre mulheres, relações violentas e a prática feminista. São Paulo: ANPOCS, 1993.

HABBERMAS, Jurguen. **Direito e Democracia**: entre facticidade e validade. Tradução Flávio Beno Siebeneichler. V.I. 2ªed. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2012.

_____. **Direito e Democracia: entre facticidade e validade**. Tradução Flávio Beno Siebeneichler. V.II. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2012.

_____. **La Inclusión del Otro: Estudios de Teoría Política**. Traducción Juan Carlos Velasco Arroyo y Gerard Villar Roca. Barcelona: Paidós Ibérica, 2010.

HEIDEMANN, Francisco G. ; SALM, José Francisco. **Políticas Públicas e Desenvolvimento**: bases epistemológicas e modelos de análise. 2ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2010.

HIRIGOYEN, Marie-France. **Assédio Moral**: A violência perversa no cotidiano. 10ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2008.

HIRSH, Joachim. **Teoria Materialista do Estado**: Processos de transformação do sistema capitalista de Estados. Tradução Luciano Cavini Martorano. Rio de Janeiro: Revan, 2010.

HOBBSBAWN, Eric J. **Era dos Extremos**: O breve século XX (1914-1991). Tradução Marcos Santarrita. São Paulo: Cia das Letras, 1995.

_____. **Tempos Interessantes**: Uma vida no século XX. Tradução S. Duarte. São Paulo: Cia das Letras, 2002.

HOLMES, Stephen; SUSTEIN, Cass R. **The Cost of Rights: Why liberty depends on Taxes**. New York: W.W. Norton & Company, 1999.

KECK, Margaret E.; SKKINK, Kathryn. **Activistas sin fronteras: redes de defensa en política internacional**. Ciudad de Mexico: Siglo Veinteuno Editores, 2000.

_____. Redes transnacionales de cabildeo e influencia. **Revista Foro Internacional**, Ciudad de Mexico, v.39, n.4, p. 404-428, 1999. Disponível em <http://www.jstor.org/stable/27738957>. Acesso em 18/02/2016.

KUPER, Andrew. **Global Responsibilities: who must deliver in human rights?**. New York: Routledge, 2005.

LABRA, Maria Eliana. Análise de políticas, modos de policy-making e intermediação de interesses: uma revisão. *Physis – Revista de Saúde Coletiva*, v.9, n.2, p.131-166, 1999.

LA CASA DEL ENCUENTRO. Observatório de Femicídios en Argentina “Adriana Marisel Zambrano”. **Por ellas... 5 años de informes de femicídios**. Ciudad Autonoma de Buenos Aires, 2013.

LAFER, Celso. **Reconstrução dos Direitos Humanos**: Um diálogo com o pensamento de Hannah Arendt. 8reimp. São Paulo: Cia das Letras, 1988.

LEAL, Rogério Gesta. Os pressupostos epistemológicos e filosóficos da gestão de políticas públicas no Estado democrático de direito: uma perspectiva habermasiana. In: REIS, Jorge Renato dos; LEAL, Rogério Gesta (org.). **Direitos sociais e políticas públicas**: desafios contemporâneos. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2008. Tomo 3, p.819-863.

LEGLER, Thomas; SANTA CRUZ, Arturo; GONZÁLEZ, Zamudio Laura (ed.). **Introducción a las relaciones Internacionales**: América Latina y la política global. Ciudad de Mexico: Oxford University Press, 2013.

LIMA, Alex Myller Duarte. Justiça em Nancy Fraser. Dissertação de Mestrado. UFPI. Teresina, 2010. Disponível em <http://www.ufpi.r/subsitefiles/eticaepistemologica/arqu>

ivos/files/LIMA%20ALEX_JUSTICA%20em%20NANCY%20FRASER.pdf acesso em 06/08/2014

LIMA JÚNIOR, Jayme Benvenuto (org.). **Manual de direitos humanos internacionais: acesso aos sistemas global e regional de proteção dos direitos humanos**. Pernambuco: GAJOP, 2008.

LINHARES, Paulo de Tarso Frazão; MENDES, Constantiton Cronemberger; Antônio Lassance (org.). **Federalismo à brasileira: questões para discussão**. Brasília: Ipea, 2012.

LONIGRO, Félix V. **Derecho Constitucional**. 2ed. ampl. Ciudad Autonoma de Buenos Aires: Cathedra Jurídica, 2014.

LOPES, Teresa da Cunha. et al. **Globalización, Derechos Humanos y Sociedad de la Información**. Ciudad de Mexico:(s.n.),2007.

MACHADO, Lia Zanotta. **Feminismo em Movimento**. São Paulo: Francis, 2010.

MACHADO, Lia Zanotta; BORGES, Antonádia Monteiro; MOURA, Cristina Patriota (Org.). **A Cidade e o Medo**. Brasília: Verbena Francis, 2014.

_____. **Perspectivas em confronto: relações de gênero ou patriarcado contemporâneo?**. Série Antropologia, Brasília, n.284, 2000.

MAHONEY, James et al. **Comparative historical analysis in the social sciences**. New York, Cambridge University Press, 2003.

MARQUES, Teresa Cristina Schneider. Democracia e direitos humanos no Brasil: o papel da Anistia Internacional. In: 1º SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE CIÊNCIA POLÍTICA. Porto Alegre: Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2015.

MARTINS, Ana Paula Antunes; CERQUEIRA, Daniel; MATOS, Mariana Vieira Martins. **A institucionalização das políticas públicas de enfrentamento à violência contra as mulheres no Brasil** (versão preliminar). Nota Técnica, n.13. Brasília: IPEA, 2015.

MARZOCHI, Samira Feldman. ONGs transnacionais como tecnologias intelectuais. In: SBS – XII CONGRESSO BRASILEIRO DE SOCIOLOGIA. Belo Horizonte: Universidade Federal de Minas Gerais, 2005.

MATIERE, Roberto. **Manual de presupuesto plurianual: documento preliminar**. Santiago de Chile: Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), 2007.

MAZZUOLI, Valerio de Oliveira. **Tratados Internacionais de Direitos Humanos e Direito Interno**. São Paulo: Saraiva, 2010.

_____. **Direito dos Tratados**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011.

MÉNDEZ, Juan E.; O'DONELL, Guilherme; PINHEIRO, Paulo Sérgio (org.). **Democracia, Violência e Injustiça: O não-Estado de direito na América Latina**. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

MENEGHEL, Stela Nazareth; HIRAKATA, Vania Naomi. Femicídios: homicídios femininos no Brasil. **Revista Saúde Pública**, Porto Alegre, v.45, n.3, p. 564-574, 2011.

MEYER, Emílio Peluso Neder. A tese central de Jurgen Habermas em Facticidade e Validade. **Estudos Jurídicos**, v.38, n.3, 38-49, set-dez. 2005.

MIERES, Miguel Ángel. Argentina, **Una irresistible persistência populista**. 2ed. rev. Ciudad Autonoma de Buenos Aires: Pensódromo 21, 2015.

MIGNOLO, Walter (comp.). **Género y descolonialidad**. 2 ed. Ciudad Autonoma de Buenos Aires: Del Signo, 2014.

MIÑOSO, Yuderkys Espinosa (coord). **Aproximaciones críticas a las prácticas teórico-políticas del feminismo latino-americano**. Ciudad Autonoma de Buenos Aires: En la Frontera, 2010.

MIRZA, Christian Adel. **Movimientos sociales y sistemas políticos en América Latina: la construcción de nuevas democracias**. Ciudad Autonoma de Buenos Aires: CLACSO, 2006.

MOLINARI, Alejandro; MARTÍNEZ, Roberto Luis. **Mujeres: La lucha por la igualdad de género en la Argentina**. Avellaneda: De la Cultura Urbana, 2015.

MONTAÑO, Sonia; PITANGUY, Jacqueline; LOBO, Thereza. **As políticas públicas de gênero: um modelo pra armar. O caso do Brasil**. Santiago de Chile: Naciones Unidas, 2003. (mujer y desarrollo, 45).

MOREIRA, Aline de Oliveira; PEREIRA, Luciana Diniz Durães. O Alto Comissariado das Nações Unidas para Direitos Humanos (ACNUDH). **X Anuário brasileiro de direito internacional**, Belo Horizonte, p.11-27, 2014.

MOREIRA, Luiz Felipe Viel; QUINTEROS, Marcela Cristina; SILVA, André Luiz Reis. **As relações internacionais da América Latina**. Petrópolis: Vozes, 2010.

MORLINO, Leonardo. **Introducción a la investigación comparada**. Madri: Alianza Editorial, 2010.

MORRISON, Andrew R.; BIEHL, María Loreto (ed.). **El costo del silencio: violencia doméstica en las Américas**. Whashington D.C. : Banco Interamericano de Desarrollo, 1999.

MUÑOZ, Alejandro Anaya. **El país bajo presión: debatendo el papel del escrutinio internacional de derechos humanos sobre Mexico**. Ciudad de Mexico: CIDE, 2014.

_____. **Los Derechos Humanos en y desde las relaciones internacionales**. Ciudad de Mexico: CIDE, 2014.

MUÑOZ, Alejandro Anaya. Indicadores de derechos humanos: tipos, métodos y base de datos existentes. In: ANSOLABEBERE, Karina; UGALDE, Francisco Valdés; VÁZQUEZ, Daniel (ed.). **Entre el pesimismo y la esperanza: los derechos humanos en América Latina: metodología para su estudio y medición.** Mexico: FLACSO Mexico, 2015.

NACIONES UNIDAS. Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. **Examen de los informes presentados por los Estados partes en virtud de los artículos 16 y 17 del Pacto por los Derechos Económicos, Sociales y Culturales.** Nueva York, 2011.

_____. Comité de Derechos Humanos. **Examen de los informes presentados por los Estados partes con arreglo al artículo 40 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.** Nueva York, 2010.

_____. Comité de Derechos Humanos. **Observaciones finales sobre el quinto informe periódico de Argentina.** Nueva York, 2016.

_____. ONU Mujeres. **Declaración política y documentos resultados de Beijing+5.** Nueva York: ONU Mujeres, 2014.

_____. Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional – Protocolo de Palermo. Palermo, 2000.

_____. Comité para la eliminación de la discriminación contra la mujer. **Observaciones finales del Comité para la eliminación de la discriminación contra la mujer: Brasil.** Nueva York, 2007.

NACIONES UNIDAS. Comité para la eliminación de la discriminación contra la mujer. **Recomendaciones generales del Comité para la eliminación de la discriminación contra la mujer.** Nueva York, 2005.

_____. Comité para la eliminación de la discriminación contra la mujer. **Observaciones finales del Comité para la eliminación de la discriminación contra la mujer: Brasil.** Nueva York, 2012.

_____. Comité para la eliminación de la discriminación contra la mujer. **Observaciones finales del Comité para la eliminación de la discriminación contra la mujer.** Nueva York, 2010.

_____. ONU Mujeres. **Manual de legislación sobre la violencia contra la mujer.** Nueva York: ONU, 2012.

_____. Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas de los Derechos Humanos. **Indicadores de derechos humanos: guía para la medición y la aplicación.** Nueva York: ONU, 2012.

_____. Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas de los Derechos Humanos. **Construcción de indicadores de Derechos Humanos: experiencias Regionales.** Nueva York: ONU, 2013.

NACIONES UNIDAS. Comisión Económica para América Latina y Caribe (CEPAL). **Indicadores de género para el seguimiento y la evaluación del programa de acción regional para las mujeres de América Latina y el Caribe, 1995-2001 y la plataforma de acción de Beijing**. Santiago de Chile: ONU, 1999.

_____. Comisión Económica para América Latina y Caribe (CEPAL) – Unidad Mujer y Desarrollo. **¡Ni una más! El derecho a vivir una vida libre de violencia en América Latina y el Caribe**. Santiago de Chile: ONU, 2007.

_____. Comisión Económica para América Latina y Caribe (CEPAL). **Si no se cuenta, no cuenta: información sobre la violencia contra las mujeres**. Cuadernos de la CEPAL. Santiago de Chile: ONU, 2012.

_____. Comisión Económica para América Latina y Caribe (CEPAL). **Observatório de igualdade de gênero de América Latina y el Caribe. El enfrentamiento de la violencia contra las mujeres en América Latina y el Caribe: Informe Anual 2013-2014**. Santiago de Chile: ONU, 2015.

_____. Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas de los Derechos Humanos. Representación Regional para América Latina y el Caribe. **Compilación de observaciones finales del Comité para la Eliminación de la discriminación contra la Mujer sobre países de América Latina y el Caribe (1982-2005)**. Santiago de Chile, 2005

_____. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). **El compromiso de los Estados: planes y políticas para erradicar la violencia contra las mujeres en América Latina y el Caribe**. Nueva York: ONU, 2013.

NASCIMENTO, Luana Regina Ferreira do. **Aplicação da Lei Maria da Penha: um estudo sobre estereótipos de gênero no Judiciário**. 2012. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) – Instituto de Ciências Humanas, Departamento de Serviço Social, Universidade de Brasília, Brasília.

NATALINO, Marco Antonio Carvalho. **Apontamentos sobre a criação de um sistema nacional de indicadores em direitos humanos**. IPEA, Rio de Janeiro, texto para discussão n.1445, 2009.

NETO, Pedro Thomé de Arruda Neto. **Direito das Políticas Públicas**. Belo Horizonte: Fórum, 2015.

NICHOLSON, Linda. Interpretando o gênero. **Estudos Feministas**, Florianópolis, v. 8, n. 2, p. 9, 2000. <https://periodicos.ufsc.br/index.php/ref/article/view/11917/11167>. Acesso em 07/02/ 2016.

NINO, Carlos Santiago. **Ética y Derechos Humanos: Un ensayo de fundamentación**. 2ªed. rev.ampl. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Editorial Astrea, 1989.

OBSERVATÓRIO PELA LEI MARIA DA PENHA. **Monitoramento da lei Maria da Penha: relatório preliminar de pesquisa**. Salvador, 2010.

OBSERVATÓRIO PELA LEI MARIA DA PENHA. **Condições para aplicação da Lei 11340/2006 (Lei Maria da Penha) nas Delegacias especializadas de atendimento à mulher (DEAMS) e nos Juizados de violência doméstica e familiar nas capitais e no Distrito Federal**: relatório final. Brasília, 2010.

_____. **Identificando entraves dos serviços de atendimento às mulheres vítimas de violência doméstica e familiar em cinco capitais**: relatório final. Brasília, 2011.

OLIVEIRA, Luís Roberto Cardoso. **Direito Legal e Insulto Moral**: Dilemas da Cidadania no Brasil, Quebec e EUA. Rio de Janeiro: Garamound, 2011.

OLIVEIRA, Regis Fernandes. **Curso de Direito Financeiro**. 2ª ed. rev. atual. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2008.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Declaração Universal dos Direitos do Homem. Disponível em http://www.ohchr.org/EN/UDHR/Documents/UDHR_Translations/por.pdf. Acesso em 07/06/2016.

_____. Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos (1966). Disponível em <http://www.oas.org/dil/port/1966%20Pacto%20Internacional%20sobre%20Direitos%20Civis%20e%20Pol%C3%ADticos.pdf>. Acesso em 07/06/2016.

_____. Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (1966). Disponível em <https://www.oas.org/dil/port/1966%20Pacto%20Internacional%20sobre%20os%20Direitos%20Economicos,%20Sociais%20e%20Culturais.pdf>. Acesso em 07/06/2016.

_____. Declaração sobre a eliminação da discriminação contra a mulher (1967). Disponível em <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/cdhm/comite-brasileiro-de-direitos-humanos-e-politica-externa/DecEliDiscMul.html>. Acesso em 07/06/2016.

_____. Proclamação de Teerã (1968). Disponível em <http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Confer%C3%A2ncias-de-C%C3%BApula-das-Na%C3%A7%C3%B5es- Unidas-sobre-Direitos-Humanos/proclamacao-de-teera.html>. Acesso em 07/06/2016.

_____. Convenção sobre a eliminação de todas as formas de discriminação contra mulher (1979). Disponível em <http://www2.ohchr.org/english/bodies/cedaw/convention.htm>. Acesso em 07/06/2016.

_____. Declaração e programa de ação de Viena – Conferência Mundial sobre Direitos Humanos – Viena, 14 a 25 de junho de 1995. Disponível em <http://www.oas.org/dil/port/1993%20Declara%C3%A7%C3%A3o%20e%20Programa%20de%20A%C3%A7%C3%A3o%20adoptado%20pela%20Confer%C3%A2ncia%20Mundial%20de%20Viena%20sobre%20Direitos%20Humanos%20em%20junho%20de%201993.pdf>. Acesso em 07/06/2016.

_____. Declaração sobre a eliminação da violência contra as mulheres (1993). Disponível em http://direitoshumanos.gddc.pt/34/IIPAG3_4_7.htm. Acesso em 07/06/2016.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Organização Mundial da Saúde. Declaração de Prevenção e Eliminação de Abusos, Desrespeito e Maus-tratos durante o parto em instituições de saúde. Disponível em http://apps.who.int/iris/bitstream/10665/134588/3/WHO_RHR_14.23_por.pdf. Acesso em 07/06/2016.

_____. Escritório das Nações Unidas sobre drogas e crimes – UNODC para Brasil e Cone Sul. **Respostas à violência baseada em gênero no cone sul: avanços, desafios e experiências regionais** - relatório regional. Brasília, 2011.

_____. ONU Mulheres. **O progresso das mulheres no Brasil (2003-2010)**. Rio de Janeiro: CEPIA, 2011.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. Comissão Interamericana de Mulheres. Mecanismo de Acompanhamento da Convenção Belém do Pará (MESECVI). **Relatório Hemisférico**. Nova York, 2008.

_____. Mecanismo de Acompanhamento da Convenção Belém do Pará (MESECVI). **Relatório de acompanhamento das recomendações da CEVI realizadas na etapa de avaliação da primeira rodada de avaliação multilateral**. Nova York, 2011.

_____. Mecanismo de Acompanhamento da Convenção Belém do Pará (MESECVI). **Segundo relatório de seguimento à implementação das recomendações do Comitê de Peritas do MESECVI**. Nova York, 2015.

_____. Mecanismo de Acompanhamento da Convenção Belém do Pará (MESECVI). **Relatório Hemisférico: segunda rodada de avaliação multilateral do MESECVI**. Nova York, 2012.

_____. Comissão Interamericana de Direitos Humanos. Convenção Americana sobre Direitos Humanos – Pacto São José da Costa Rica. San José, 1969. Disponível em http://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/c.convencao_americana.htm. Acesso em 05/03/2016.

ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS. Comisión Interamericana de Derechos Humanos. **Estándares jurídicos vinculados a la igualdad de género y a los derechos de las mujeres en el sistema interamericano de derechos humanos: desarrollo y aplicación**. Whashington D.C. : OEA documentos oficiales, 2011.

_____. Comisión Interamericana de Derechos Humanos. **Acceso a la justicia para mujeres víctimas de violencia en las Américas**. Whashington D.C. : OEA documentos oficiales, 2007.

_____. Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher – Convenção Belém do Pará de 9 de junho de 1994. Disponível em <https://www.cidh.oas.org/basicos/portugu/es/m.Belem.do.Para.htm>. Acesso 07/06/2016.

_____. Comisión Interamericana de Derechos Humanos. **Guía práctica para el sistema de indicadores de progreso para la medición de la implementación de la Convención de Belém do Pará**. Whashington D.C. : OEA documentos oficiales, 2015.

ORTEGÓN, Edgar; PACHECO, Juan Francisco. **Los sistemas nacionales de inversión pública en Argentina, Brasil, México, Venezuela y España como caso de referencia (cuadros comparativos)**. Santiago de Chile: Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), 2005.

PAUTASSI, Laura. Monitoramento do acesso à informação a partir dos indicadores de direitos humanos. Tradução Pedro Maia. **Sur – Revista internacional dos direitos humanos**, São Paulo, v.10, n.18, 2013.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser; SPINK, Peter (org.). **Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial**. 6ª ed. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, 2005.

PEREYRA, Brenda; VOMMARO, Pablo (comp.). **Movimientos Sociales y Derechos Humanos en la Argentina**. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Fundación Centro de Integración, Comunicación, Cultura y Sociedad, 2010.

PEREZ GALLART, Susana; UBEIRA, Alicia Mercedes. **Las mujeres conquistando derechos en los 30 años de democracia**. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: APDH, 2015.

PERRONE, Reynaldo; NANNINI, Martine. **Violencia y abusos sexuales en la familia: una visión sistémica de las conductas sociales violentas**. 2ª ed. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Paidós, 2010.

PETERKE, Sven (coord.). **Manual Prático de direitos humanos internacionais**. Brasília: Escola Superior do Ministério Público da União, 2009.

PETRAS, James; VELTMEYER, Henry. **Movimientos Sociales y Poder Estatal: Argentina, Brasil, Bolivia, Ecuador**. Ciudad de Mexico: Lumen Mexico, 2005.

PIMENTA, Fabrícia Faleiros. **Políticas feministas e os feminismos na política: o Conselho Nacional dos Direitos da Mulher (1985-2005)**. 2010. Tese (Doutorado em História) – Instituto de Ciências Humanas, Departamento de História, Universidade de Brasília, Brasília.

PIMENTEL, Silvia; DI GIORGI, Beatriz; PIOVESAN, Flávia. **A figura/personagem mulher em processos de família**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1993.

PINHEIRO, Luana. Planejamento e financiamento das políticas para as mulheres: possibilidades para o plano plurianual 2012-2015. **Nota Técnica**, n.8, Brasília: IPEA, 2011.

PINTO, Mónica. Los derechos económicos, sociales y culturales y su protección en el sistema universal y en el sistema interamericano. In: XXII CURSO INTERDISCIPLINARIO EN DERECHOS HUMANOS. San José da Costa Rica: IIDH, 2004.

PIRES, Roberto Rocha Coelho; GOMIDE, Alexandre de Ávila. Governança e capacidades estatais: uma análise comparativa de programas federais. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v.24, n. 58, p. 121-143, 2016.

PIOVEZAN, Flávia. **Direitos Humanos e o Direito Constitucional internacional**. 11ªed. rev. atual. São Paulo: Saraiva, 2010.

PRZEWORSKI, Adam, TEUNE, H. **The Logic of Comparative Social inquiry**. New York: John Wiley & Sons, 1970.

RAMOS FILHO, Carlos Alberto de Moraes. **Direito Financeiro**. São Paulo: Saraiva, 2015.

RAGIN, Charles. **La Construcción de la investigación social**: introducción a los métodos y su diversidad. Bogotá: Siglo del Hombre Editores, Universidad de los Andes, 2007.

_____. **The comparative method**: moving beyond qualitative and quantitative strategies. Berkeley, UoC, 1989.

RAINE, Fernande. O desafio da mensuração dos direitos humanos. **Sur – Revista internacional dos direitos humanos**, São Paulo, v.3, n.4, p.6-29, 2006.

REALE, Miguel. **Filosofia do Direito**. 16ª ed. São Paulo: Saraiva, 1994.

RENAU, Maria Dolors (comp.). **Integrismos, Violencia y Mujer**. Madrid: Editorial Fabio Iglesias, 1996.

REESE-SCHAFER, Walter. **Comprender Habermas**. 4ªed. Tradução de Vilmar Schneider. Petrópolis: Editora Vozes, 2012.

RIBEIRO, Emanuel Pedro S. G. Direitos Humanos e pluralismo cultural: uma discussão em torno da questão da universalidade. In: XV Encontro Nacional do CONPEDI, 2006, Manaus. **Anais...** Manaus: universidade do Estado do Amazonas, 2006.

RIVIERA, Claudio. **Internacionalización de movimientos sociales**. ¿Cuán efectivas son las redes transnacionales de apoyo?. *Papel Político*, Bogotá, v.15, n.2, p. 617-636, 2010.

RODRÍGUEZ, Marcela V.; CHEJTER, Silvia. **Homicidios Conyugales y de otras Parejas**: La decisión judicial y el sexismo. Ciudad Autonoma de Buenos Aires: Del Puerto, 2014.

RODRÍGUEZ, Marcela V.; MOTTA, Cristina. **Mujer y Justicia**: el caso argentino. Whashington: Banco Mundial, 2000.

RODRIGUEZ, Maria Elena; PRADAL, Fernanda Ferreira. **Olhares sobre indicadores de direitos humanos**. Tradução e revisão Melisandra Trentin e Noelle Coelho Resende. Rio de Janeiro: FASE, 2014.

RODRÍGUEZ, Maria José. Políticas públicas que contribuyan a la equidade de género: reconocer el problema para decidir como abordarlo. **Revista de Trabajo**, Ciudad Autonoma de Buenos Aires, a.4, n.6, p. 71-81, 2008.

_____. **Violencia contra las mujeres y políticas públicas**: tendiendo um puente entre la teoria y la práctica. Vicente López: Ciento Municipal de la Mujer de Vicente López, 2001.

RODRÍGUEZ, Paula. **Ni una menos**. Ciudad Autonoma de Buenos Aires: Planeta, 2015.

ROJAS, Claudio Nash. Relación entre el sistema constitucional e internacional en materia de derechos humanos. In: SIMPOSIO HUMBOLDT: INTERNACIONALIZACIÓN DEL

DERECHO CONSTITUCIONAL – CONSTITUCIONALIZACIÓN DEL DERECHO INTERNACIONAL. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: universidad de Buenos Aires, 2010, p.3-11.

RON, James; CROW David; GOLDEN, Shannon. Familiaridade com direitos humanos e status socioeconômico: um estudo sobre quatro países. **SUR – Revista Internacional de Direitos Humanos**, São Paulo, v.1, n.1, p.342-360, 2004.

SÁNCHEZ, Elida Aponte; FEMENÍAS, María Luisa (comp.). **Articulaciones sobre la violencia contra las mujeres**. La Plata: Universidad Nacional de La Plata, 2008.

SANTAMARÍA, Ángela; VECCHIOLI, Virginia (ed.). **Derechos humanos en América Latina: mundialización y circulación internacional del conocimiento experto jurídico**. Bogotá: Editorial Universidad del Rosario, 2008.

SANTIAGO, Alfonso. El derecho internacional de los derechos humanos: posibilidades, problemas y riesgos de un nuevo paradigma jurídico. **Persona y Derecho**, Pamplona, v.60, p.91-130, 2009.

SECCHI, Leonardo. **Políticas Públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos**. 2ª ed. São Paulo: Cengage Learning, 2013.

SERRANO, Sandra; VÁZQUEZ, Daniel. **Los derechos humanos en acción: operacionalización de los estándares internacionales de los derechos humanos**. Ciudad de México: FLACSO México, 2012.

SIERRA, Néstor Julián Ramírez. Redes transnacionales de defensa: el caso reciente del Estado colombiano en el contexto de la intervención de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. **Revista Colombia Internacional**, Bogotá, n.69, p. 182-203, 2009.

SORJ, Bernardo; FAUSTO, Sergio (comp.). **Activismo político en tempos de internet**. São Paulo: Edições Plataforma Democrática, 2016.

SORJ, Bernardo. Segurança, segurança humana e América Latina. **SUR- Revista Internacional de Direitos Humanos**, São Paulo, a.2, n.3, p.41-60, 2005.

SOUSA, Sérgio Ricardo. **Lei Maria da Penha Comentada: sob a perspectiva dos direitos humanos**. 4ª ed. Curitiba: Juruá, 2013.

SOUZA, Cecília de Melo e; ADESSE, Leila (org.). **Violência Sexual no Brasil: perspectivas e desafios**. Brasília: Secretaria Especial de Políticas para Mulheres, 2005.

STEINER, Sylvia Helena de Figueiredo. **A Convenção Americana: sobre direitos humanos e sua integração ao processo penal brasileiro**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2000.

STREY, Marlene N.; AZAMBUJA, Mariana P. Ruwer; JAEGER, Fernanda Pires (organizadoras). **Violência, Gênero e Políticas Públicas**. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2004.

SCHMIDT, João Pedro. Para entender as políticas públicas: aspectos conceituais e metodológicos. In: REIS, Jorge Renato dos; LEAL, Rogério Gesta (org.). **Direitos sociais e**

políticas públicas: desafios contemporâneos. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2008. Tomo 8, p.2307-2333.

SCOTT, Joan W. Gênero: uma categoria útil de análise histórica. *Educação e Realidade*, vol. 16, no 2, Porto Alegre, jul./dez. 1990, p.5

SKOCPOL, T. *States and Social Revolutions: A comparative Analysis of France, Russia and China*. Cambridge: Cambridge University Press, 1979.

TAYLOR, Charles. **Comparação, História e Verdade**. Tradução de Adail Ubirajara Sobral. São Paulo: Edições Loyola, 2000.

TREVISAN, Andrei Pittol; VAN BELLEN, Hans Michael. Avaliação de políticas públicas: uma revisão teórica de um campo em construção. *Revista de administração pública*, Rio de Janeiro, v. 42, p.529-550, maio/jun. 2008.

TREVISOL, Joviles Vitorio. As ONGs e a emergente sociedade civil global: relato de uma experiência de rede transnacional. In: XI CONGRESSO BRASILEIRO DE SOCIOLOGIA. Campinas: Universidade de Campinas, 2003.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Referencial para avaliação de governança em políticas públicas**. Brasília:TCU, 2014.

TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. Dilemas e desafios da proteção internacional dos direitos humanos no limiar do século XXI. *Revista brasileira de política internacional*, Brasília, v. 40, n.1, p. 167-177, jan./jul. 1997.

TRINDADE, Antônio Augusto Cançado; SANTIAGO, Jaime Ruiz. **La Nueva Dimensión de las necesidades de protección del ser humano en el inicio del siglo XXI**. 2ªed. San José: Impresora Gossesstra Internacional, 2002.

UNION DEL PERSONAL CIVIL DE LA NACIÓN. **Violencia Laboral: Estudio sobre Acoso Sexual**. Ciudad Autonoma de Buenos Aires: UPCN, 1997.

UNITED NATIONS. **Report of the world conference of the international women's year – Mexico City – 19 June to 2 July 1975**. Disponível em <http://www.un.org/womenwatch/daw/beijing/otherconferences/Mexico/Mexico%20conference%20report%20optimized.pdf>. Acesso em 07/06/2016.

_____. **Report of the world conference of United Nations decade for women: equality, development and Peace – Copenhagen – 14 to 30 July 1980**. Disponível em <http://www.un.org/womenwatch/daw/beijing/otherconferences/Copenhagen/Copenhagen%20Full%20Optimized.pdf>. Acesso em 07/06/2016.

_____. **Report of the world conference to review and appraise the achievements of the United Nations decade for women: equality, development and Peace – Nairóbi – 15 to 26 July 1985**. Disponível em <http://www.un.org/womenwatch/dawbeijing/otherconferences/Nairobi/Nairobi%20Full%20Optimized.pdf>. Acesso em 07/06/2016.

_____. Human Rights Council. **Report of the Special Rapporteur on trafficking in**

persons, especially women and children: Mission to Argentina. New York, 2011.

VALLÈS, Josep Maria. **Ciencia Política:** Una Introducción. 8ª edición. Barcelona: Editorial Ariel, 2011.

VÁSQUEZ, Patsilí Toledo. **Femicidio/Feminicidio.** Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Didot, 2014.

_____. **Feminicidio.** Ciudad de México: Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, 2009.

VIEIRA, Oscar Vilhena. A gramática dos direitos humanos. **Boletim Científico ESMPU,** Brasília, a.I, n.4, p.13-33, jul./set. 2002.

VILCHEZ, Ana Isabel Garita. **La regulación del delito de Femicidio/Feminicidio en América Latina y el Caribe.** Ciudad de Panamá: Secretariado General de las Naciones Unidas, 2010.

VILLAPLANA, Álvaro Carvajal. Sobre ética y derechos humanos. **§ Filosofía,** Universidad de Costa Rica, a. XXXIV, n.83-84, p.395-400, 1996.

WASELFSZ, Julio Jacobo. **Mapa da violência 2012.** Caderno Complementar 1: homicídio de mulheres no Brasil. São Paulo: Instituto Sangari, 2012.

_____. **Mapa da violência 2015:** homicídio de mulheres no Brasil. Rio de Janeiro: FLACSO Brasil, 2015

WARREN, Ilse Scherer. **Organizações não-governamentais na América Latina:** seu papel na construção civil. São Paulo em perspectiva, São Paulo, v.8, p. 6-14, 1994.

WEFFORT, Francisco. Novas democracias. Que Democracias?. **Lua Nova,** São Paulo, n.27, p.5-30, 1992.

WOLKMER, Antonio Carlos. Pluralismo jurídico, direitos humanos e interculturalidade. **Revista Sequência,** Florianópolis, n.53, p. 113-128, 2006.

YANKELEVICH, Pablo (coord.). **Historia Mínima de Argentina.** Madrid: Turner Publicaciones S. L., 2014.

ZORRILLA. David Martínez. **Los fundamentos teóricos de los derechos humanos.** Ciudad Autónoma de Buenos Aires: UOC, 2008.

ANEXO A

SISTEMA INTERNACIONAL DE MONITORAMENTO E CONTROLE (INTERNATIONAL ACCOUNTABILITY)	
ONU	
DIREITOS HUMANOS	
DIREITOS CIVIS E POLÍTICOS	DIREITOS ECONÔMICOS, SOCIAIS E CULTURAIS
<ul style="list-style-type: none"> • Em 1966 foi elaborado o Pacto Internacional dos direitos civis e políticos (167 países ratificaram até 2012*) com o objetivo de incorporar estes direitos proclamados na Declaração Universal dos Direitos Humanos tornando-os juridicamente vinculantes e obrigatórios; • Institui o Comitê de Direitos Humanos como órgão de monitoramento; • Institui um sistema peculiar de monitoramento e implementação desses direitos (special enforcement machinery) em que os Estados-partes passam a ter obrigação de encaminhar relatórios sobre as medidas legislativas, administrativas e judiciárias adotadas; • Além da sistemática de relatórios, o Pacto prevê a sistemática das comunicações interestatais em que os Estados-partes podem alegar violação dos direitos humanos entre si; • O Protocolo Facultativo insere o mecanismo de petições individuais permitindo aos indivíduos denúncias de violações dos direitos. 	<ul style="list-style-type: none"> • Em 1966 foi elaborado o Pacto Internacional dos direitos econômicos, sociais e culturais (160 países ratificaram até 2012*) com o objetivo de incorporar estes direitos proclamados na Declaração Universal dos Direitos Humanos tornando-os juridicamente vinculantes e obrigatórios; • O Comitê de Direitos Econômicos, sociais e Culturais foi criado pelo Conselho Econômico e social como órgão de monitoramento; • Institui um sistema peculiar de monitoramento e implementação desses direitos (special enforcement machinery) em que os Estados-partes passam a ter obrigação de encaminhar relatórios sobre as medidas legislativas, administrativas e judiciárias adotadas; • O Protocolo Facultativo ao Pacto dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais insere a sistemática de petições individuais, das medidas de urgência, das comunicações interestaduais e das investigações in loco.
DIREITOS HUMANOS DAS MULHRES	
<ul style="list-style-type: none"> • Em 1979 institui-se a Convenção Sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher (até 2012, 187 países haviam ratificado*); • A Convenção criou o Comitê sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher para monitorar seu cumprimento através do sistema de relatórios; • Em 1999 há o Protocolo Facultativo à Convenção sobre a Eliminação de Todas 	

as Formas de Discriminação contra a Mulher que amplia a competência do Comitê para examinar **petições individuais e realizar investigações *in loco***.

Elaborado pela autora a partir dos textos dos Tratados Internacionais citados

(*) Dados informados por [www.http://jbi.humanrights.org](http://jbi.humanrights.org)

SISTEMA REGIONAL DE MONITORAMENTO E CONTROLE (REGIONAL ACCOUNTABILITY)
OEA
DIREITOS HUMANOS
PACTO DE SAN JOSÉ DA COSTA RICA/ PROTOCOLO DE SAN SALVADOR
<ul style="list-style-type: none"> • Em 1969 institui-se a Convenção Americana de Direitos Humanos. Seu texto traz um extenso rol de direitos civis e políticos, mas apenas menciona a necessidade de realização dos direitos econômicos, sociais e culturais; • Estabelece um sistema de monitoramento através da criação da Comissão Interamericana de Direitos Humanos e da Corte Interamericana de Direitos Humanos; • Estabelece que a Comissão deve emitir relatórios bem como examinar as comunicações encaminhadas por indivíduos ou grupos de indivíduos ou entidade não-governamental; • Estabelece a Corte como órgão jurisdicional que atua no plano consultivo e contencioso. • Em 1988 institui-se o Protocolo de San Salvador para ampliar o rol de direitos da Convenção Americana de Direitos Humanos com a inclusão dos direitos econômicos, sociais e culturais.
DIREITOS HUMANOS DAS MULHRES
CONVENÇÃO BELÉM DO PARÁ
<ul style="list-style-type: none"> • Em 1994, no âmbito da OEA, institui-se a Convenção Americana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência Contra a Mulher; • Estabelece que a Comissão de Direitos Humanos pode examinar comunicações encaminhadas por indivíduos ou grupos de indivíduos ou entidade não-governamental; • Estabelece um mecanismo de seguimento através do envio de relatórios para a Comissão Interamericana de Mulheres (MESECVI) que tem como objetivo analisar como a Convenção de Belém do Pará está sendo implementada, promover sua implementação e facilitar a cooperação entre os Estados Partes entre si e o conjunto de Estados Membros da OEA, contribuindo assim para a consecução dos propósitos da Convenção; • Estabelece que a Corte Interamericana de Direitos Humanos pode atuar como órgão consultivo.

Elaborado pela autora a partir dos textos dos Tratados Internacionais citados

ANEXO B

SISTEMA GLOBAL DE PROTEÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS DAS MULHERES		
Construção da Arena Política Mundial do tema/Agenda social		
ONU		
Ano	Evento	Característica Principal
1946	CRIAÇÃO DA COMISSÃO SOBRE STATUS DA MULHER (CSW)	Promover os direitos das mulheres no âmbito das Nações unidas
1948	DECLARAÇÃO UNIVERSAL DOS DIREITOS HUMANOS	Define e fixa em âmbito internacional os direitos e liberdades fundamentais a serem garantidos pelos Estados
1966	PACTO INTERNACIONAL DOS DIREITOS CIVIS E POLÍTICOS/PACTO INTERNACIONAL DOS DIREITOS ECONÔMICOS, SOCIAIS E CULTURAIS	Juridicização da Declaração
1967	DECLARAÇÃO SOBRE A ELIMINAÇÃO DA DISCRIMINAÇÃO CONTRA A MULHER	Estabeleceu os princípios da proteção dos direitos da mulher
1968	CONFERÊNCIA SOBRE OS DIREITOS HUMANOS (TEERÃ)	Menciona a necessidade de eliminar qualquer forma de discriminação contra a mulher, além de afirmar que o fato da mulher não gozar dos mesmos direitos dos homens contraria a Carta das Nações Unidas
1974	CONFERÊNCIA SOBRE POPULAÇÃO (BUCAREST)	O seu plano de ação deixou claro que a mulher tem o direito a uma participação igualitária na educação e na vida social, econômica, cultural e política.
1975	ANO INTERNACIONAL DA MULHER/ I CONFERÊNCIA MUNDIAL SOBRE A MULHER (MÉXICO)	Instou a ONU a elaborar um tratado internacional vinculante aos princípios da Declaração sobre a Eliminação da Discriminação contra a mulher
1976	CRIAÇÃO DO FUNDO DE DESENVOLVIMENTO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A MULHER (UNIFEM)	Criada com a missão de prover assistência técnica e financeira a programas inovadores e estratégias que contribuam para assegurar os direitos da mulher, sua participação na política e sua segurança econômica
1979	CONVENÇÃO SOBRE ELIMINAÇÃO DE TODAS AS FORMAS DE DISCRIMINAÇÃO CONTRA AS MULHERES	Maior documento multilateral, com status de “Tratado internacional,” sobre os direitos das mulheres em âmbito global até o momento
1976-1985	DECÊNIO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A MULHER	Promoção de agenda política e social sobre o tema
1980	II CONFERÊNCIA MUNDIAL SOBRE A MULHER (COPENHAGUE)	O programa de ação chamou a atenção para a necessidade de garantir às mulheres o controle da propriedade privada, o direito à herança, à custódia dos filhos e questões sobre a nacionalidade.
1985	III CONFERÊNCIA MUNDIAL SOBRE A MULHER	O documento final da

	(NAIRÓBI)	Conferência apontou para a necessidade de avanços legais e constitucionais para a equidade de participação social e política da mulher
1993	CONFERÊNCIA MUNDIAL DOS DIREITOS HUMANOS (VIENA)/ DECLARAÇÃO SOBRE A ELIMINAÇÃO DA VIOLÊNCIA CONTRA AS MULHERES	O direito das mulheres foi reconhecido como parte integrante do direitos humanos; deixa claro a necessidade da eliminação da violência contra as mulheres na vida pública e na mesma proporção na vida privada
1993	DECLARAÇÃO SOBRE A ELIMINAÇÃO DA VIOLÊNCIA CONTRA AS MULHERES	Inova ao definir o conceito e a abrangência da expressão “violência contra as mulheres”
1994	CONFERÊNCIA INTERNACIONAL SOBRE POPULAÇÃO E DESENVOLVIMENTO	O Capítulo 4 se intitula “Igualdade dos Sexos, Equidade e Empoderamento da Mulher” e contém um item sobre “emancipação e status da mulher”, mas o grande destaque ficou com a inclusão dos direitos reprodutivos e no item 25 do capítulo 8 o aborto foi destacado como problema de saúde pública.
1995	IV CONFERÊNCIA MUNDIAL SOBRE A MULHER (BEIJING)	Documentou não só os obstáculos que impedem a igualdade de gênero (capítulo 3), mas também as determinações acordadas sobre as prioridades a serem implementadas entre 1996 e 2001 na seara da ONU e nos Estados (capítulo 4). A violência é novamente tratada neste documento, agora acompanhada das estratégias a serem adotadas para sua erradicação.
2000	OBJETIVOS DO MILÊNIO	Inclusão da igualdade de gêneros
2010	ONU MULHERES	Criada como parte da agenda de reforma das Nações Unidas, reunindo recursos e mandatos para gerar mais impacto. A instituição agrega e constrói sobre o importante trabalho de quatro setores prévios distintos do Sistema das Nações Unidas, que se centravam exclusivamente na igualdade de gênero e no empoderamento das mulheres: Divisão para o Avanço das Mulheres (DAW) Instituto Internacional de Pesquisas e Capacitação para o Progresso da Mulher (INSTRAW) Escritório de Assessoria Especial para Questões de Gênero e

		Promoção da Mulher (OSAGI) Fundo de Desenvolvimento das Nações Unidas para a Mulher (UNIFEM)
2014	DECLARAÇÃO DE PREVENÇÃO E ELIMINAÇÃO DE ABUSOS, DESRESPEITO E MAUS-TRATOS DURANTE O PARTO EM INSTITUIÇÕES DE SAÚDE (OMS)	O documento tem por objetivo dar visibilidade ao problema e conclamar os governos a agirem em prol da saúde integral da mulher através da eliminação deste tipo de violência
2015	AGENDA 2030	A igualdade de gêneros permaneceu como 5º. objetivo

Elaborado pela autora a partir dos textos das Declarações, Planos de Ações das Conferências citadas e reuniões no âmbito da ONU

SISTEMA REGIONAL DE PROTEÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS DAS MULHERES		
Construção da Arena Política Mundial do tema/Agenda social		
OEA		
Ano	Evento	Característica Principal
1928	CRIAÇÃO DA COMISSÃO INTERAMERICANA DE MULHERES	1o. organismo internacional para promoção dos direitos das mulheres
1994	CONVENÇÃO INTERAMERICANA PARA PREVENIR, PUNIR E ERRADICAR A VIOLÊNCIA CONTRA A MULHER (CONVENÇÃO BELÉM DO PARÁ)	1º. tratado internacional que reconheceu que a violência contra as mulheres constitui uma violação dos direitos humanos
2004	CRIAÇÃO DO MECANISMO DE SEGUIMENTO DA CONVENÇÃO BELÉM DO PARÁ	Criado a fim de assegurar o cumprimento do arcabouço de implementação e monitoramento proposto pela Convenção

Elaborada a partir dos textos da Convenção Belém do Pará e das reuniões de criação do MESEVI no âmbito da OEA

ANEXO C

SISTEMA DE INDICADORES PARA A VIOLÊNCIA CONTRA A MULHER				
PASSO 1: Estabelecer Temas DIREITO GARANTIDO				
DIREITO À VIDA	DIREITO À INTEGRIDADE FÍSICA, PSÍQUICA E MORAL	DIREITO À LIBERDADE	DIREITO À SEGURANÇA	DIREITO AO TRABALHO
1.1- Subtema: Recorte de gênero DIREITOS HUMANOS DAS MULHERES				
Especificidades: 1. Diversidade das mulheres (raça, etnia, migrante, refugiada; deslocada, grávida, deficiente, encarcerada, menor ou na velhice) 2. Tipos de violência (física e moral); 3. Espaço da violação (ambiente familiar e afetivo; comunitário; institucional)				
PASSO 2: Estabelecer atributos do tema DIREITO VIOLADO				
VIOLÊNCIA DOMÉSTICA	VIOLÊNCIA SEXUAL/OBSTÉTRICA	VIOLÊNCIA NO TRABALHO/ TRÁFICO DE MULHERES	VIOLÊNCIA INSTITUCIONAL	
PASSO 3: CONSTRUÇÃO DE INDICADORES				
Dimensões			Metodologia	
ESTRUTURAIS	DE PROCESSO	RESULTADOS	SOMA DE EVENTOS	STANDARS
Estruturais: (Soma de Eventos) – O que previu para cumprir os padrões internacionais? Indicador 1: Incorporação nacional do Direito a uma vida sem violência; Indicador 2: Previsão de mecanismos de acesso à justiça; Indicador 3: Previsão de mecanismos de monitoramento e avaliação das ações				
De processo: (Soma de Eventos) – Como se deu a implementação dos padrões internacionais? Indicador 1: Interpretação e Implementação do Direito Recepcionado; Indicador 2: Implantação de mecanismos de acesso à Justiça; Indicador 3: Monitoramento e Produção de informação				
De resultado: (Soma de Eventos e Standars) – Qual o grau nacional de cumprimento dos padrões internacionais? Indicador 1: Relatórios/Recomendações sobre Direito Recepcionado; Indicador 2: Relatórios/Recomendações sobre Acesso à Justiça; Indicador 3: Relatórios/Recomendações sobre Acesso à informação e Promoção da participação política				
Variáveis 1: (princípios) 1. Igualdade e Não discriminação; 2. Acesso à Justiça; 3. Acesso à informação e promoção da participação política Variáveis 2: (categorias) 1. Recepção do Direito; 2. Propostas orçamentárias; 3. Capacidades Estatais				

Obs: Elaborado pela autora a partir das propostas do Alto Comissariado de Direitos Humanos da ONU, da OEA, do Mecanismo de Seguimento da Convenção Belém do Pará, do IPEA e da metodologia relatada por ANAYA MUÑOZ (2015).

ANEXO D

Respostas aos Indicadores Estruturais – Parte I		
Caso Brasil – soma de eventos (1985-2015)		
1) Incorporação nacional do Direito a uma vida sem violência: Princípio da Igualdade e Não Discriminação		
Recepção do Direito Internacional	Orçamento	Capacidades Estatais
<p>13 eventos legislativos/ 5 eventos de polpu através de lei:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Constituição Federal de 1988 • Lei 8072/90 e 8930/94 (crimes hediondos) • Lei 9318/96 (agravante para mulher grávida) • Lei 9520/97 (aboliu a autorização do marido) • Lei 10224/2001 (assédio sexual) • Lei 10455/2002 (medidas cautelares – violência doméstica) • Lei 10714/2003 (linha telefônica) • Lei 10778/2003 (notificação compulsória) • Lei 10886/2004 (reforma do Código Penal – lesão corporal) • Lei 11106/2005 (reforma do Código Penal – violência sexual e tráfico de pessoas) • Lei 11340/2006 (Violência doméstica/ Lei Maria da Penha) • Lei 12015/2009 (reforma do Código 	<ul style="list-style-type: none"> • PPA 2000-2003 • PPA 2004-2007 • PPA 2008-2011 • PPA 2012-2015 	<ul style="list-style-type: none"> • Conselho Nacional da Mulher (sociedade civil + Estado) • Secretaria Especial de Política para Mulheres (Ministérios) (observatório/Cepal) • Rede de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres (Pacto federativo) • OBSERVE – Observatório Maria da Penha (sociedade civil)

<p>Penal – violência sexual e tráfico de pessoas)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Lei 12227/2010 (produção de relatório anual sobre a situação das mulheres no Brasil) • Lei 12314/2012 (status de Ministério) • Lei 12650/2012 (reforma do Código Penal –Lei Joanna Maranhão) • Lei 13104/2015 (Femicídio) • Lei 13239/2015 (cirurgia plástica para vítimas) <p>11 eventos de Políticas Públicas:</p> <ul style="list-style-type: none"> • PNDH 1 • PNDH 2 • PNDH 3 • PNPM 1 • PNPM 2 • PNPM 3 • Pacto pelo Enfrentamento da Violência contra as Mulheres • Política de Enfrentamento da Violência contra as mulheres • PNETP 1 • PNETP 2 • PNAME 		
2) Previsão de mecanismos de acesso à justiça		
<ul style="list-style-type: none"> • Reformas na legislação dos entraves de acesso à justiça • Informação dos direitos • Criação de áreas temáticas específicas em organismos que assessoram grupos vulneráveis: delegacias, defensorias e MP • Varas especializadas • Preferência de processamento • Medidas de urgência e proteção 		
3) Previsão de mecanismos de monitoramento e avaliação das ações		

- PNPMs: Comitês
- Pacto: Comitês
- Política “Rede de Atendimento”: Ligue 180 + Ouvidoria
- Observe Maria da Penha

Respostas aos Indicadores Estruturais – Parte II		
Caso Argentina – soma de eventos (1983-2016)		
Recepção do Direito Internacional	Orçamento	Capacidades Estatais
<p>10 eventos Legislativos</p> <ul style="list-style-type: none"> • Reforma Constitucional de 1994 (art. 75.22) • Ley 24417/94 (Violencia Familiar) • Ley 24453/95 (adulterio) • Ley 25087/99 (reforma del Código Penal – Crimenes Sexuais) • Ley 25742/2003 (– (penalidad para secuestro) • Ley 26364/2008 (Trata de Personas) • Ley 26485/2009 (Ley de Protección Integral) • Ley 26738/2011 (derrogación del “avenimiento”) • Ley 26791/2012 (Femicidio) • Acoso y Abuso Sexual en la administración pública <p>3 eventos de Políticas Públicas:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Plan Nacional de lucha contra la discriminación o la xenofobia 2005 • Plan Nacional de Acción 2014-2016 y 2016-2018 	<ul style="list-style-type: none"> • Documentos diversos 	<ul style="list-style-type: none"> • Consejo Nacional de la Mujer • Ministerio de la Justicia y Derechos Humanos (CONSAVIG) • Corte Suprema (Oficina de la Mujer) • Dirección General de Políticas de género del Ministerio Público Fiscal (Procuraduría General de la Nación) • Comisión sobre temáticas de género del Ministerio Público de la Defensa
2) Previsão de mecanismos de acesso à justiça		

<ul style="list-style-type: none">• Corte Suprema (Oficina de Violência Doméstica)• Juiz interviniente e Juiz competente• Medidas cautelares e de urgência
3) Previsão de mecanismos de monitoramento e avaliação das ações
<ul style="list-style-type: none">• Coordenação governamental de aplicação e seguimento do Plano Nacional de Combate à discriminação• Observatório de la violencia contra la Mujer: provinciales (Consejo de la Magistratura – Observatório de Género - Ciudad de Buenos Aires)

Elaborado pela autora, tendo em vista os textos legais e de políticas públicas citados por cada país.

ANEXO E

Respostas aos Indicadores de Processo – Parte I Caso Brasil – soma de eventos (1985-2015)	
1) Interpretação e Implementação do Direito Recepcionado: princípio da igualdade e não-discriminação	
Histórico da Jurisprudência e da Legislação (recepção do direito)	Histórico dos Relatórios de Implementação/Atividades (políticas públicas e orçamento) – executivo
STF STJ CIDH/OEA CNJ/FONAVID Câmara dos Deputados Senado Federal	Política de Enfrentamento Pacto pelo Enfrentamento TCU CPMI - Senado Federal
2) Implantação de mecanismos de acesso à Justiça	
Histórico da Jurisprudência (recepção do direito)	Histórico dos Relatórios de Implementação/Atividades (políticas públicas e orçamento)
STF STJ CIDH/OEA CNJ/FONAVID Câmara dos Deputados Senado Federal	Política de Enfrentamento Pacto pelo Enfrentamento TCU CPMI - Senado Federal Pesquisa CNJ Pesquisa IPEA
3) Monitoramento e Produção de informação	
Observatório Maria da Penha – OBSERVE Observatório Brasil da Igualdade de Gênero Campanha “Compromisso e Atitude”	

Respostas aos Indicadores de Processo – Parte II Caso Argentina – soma de eventos (1983 -2016)	
1) Interpretação e Implementação do Direito Recepcionado: princípio da igualdade e não-discriminação	
Histórico da Jurisprudência e da legislação (recepção do direito)	Histórico dos Relatórios de Implementação/Atividades (políticas públicas e orçamento)
CSJN (Corte Suprema de Justicia de la Nación) TSJCABA(Tribunal Superior de Justicia de la C.A.B.A.) SCJBA (Suprema Corte de Justicia da Província BA)	OM/CSJN Línea 144/CNM Recursos y Servicios de atención en Violencia/CNM CONSAVIG/MJDH
2) Implantação de mecanismos de acesso à Justiça	
Histórico da Jurisprudência (recepção do direito)	Histórico dos Relatórios de Implementação/Atividades (políticas públicas e orçamento)
CSJN (Corte Suprema de Justicia de la Nación) TSJCABA(Tribunal Superior de Justicia de la C.A.B.A.)	OVD/CSJN MPD MPF
3) Monitoramento e Produção de informação	
Observatorio de Género en la Justicia (JusBaires)	

Observatorio de Violencia contra las Mujeres (CNM)
Sociedade Civil

Elaborada pela autora, tendo em vista os órgãos envolvidos na descrição das políticas públicas de cada país.

ANEXO F

JULGADOS BRASIL		
STF (16 julgados)	Princípio da não-discriminação (7 julgados)	Acesso à Justiça (9 julgados)
“Violência Doméstica e Mulher” “Violência Sexual e Mulher” ↓	(1 julgado – Princípio da Insignificância) <ul style="list-style-type: none"> • 10/05/2016 - RHC 133043/MS 	(4 Julgados – Constitucionalidade) <ul style="list-style-type: none"> • 24/03/2011 – HC106212/MS • 09/02/2012 – ADI4424 • 09/02/2012 – ADC 19/DF • 03/04/2014 – Repercussão Geral no REextr 773765
↓	(1 julgado – Ex-namorado) <ul style="list-style-type: none"> • 18/09/2012 – RHC 112698/DF 	(2 julgados – Admissão da Ação Penal) <ul style="list-style-type: none"> • 16/06/2004 – Inq 2033-8/DF (não) • 21/06/2016 – Inq. 3932/DF (sim)
↓	(2 julgados – Estupro/Crime hediondo) <ul style="list-style-type: none"> • 19/12/2001 – HC 81360-7/RJ • 16/11/2006 – HC 88245/SC 	(3 julgados – Substituição de pena): <ul style="list-style-type: none"> • 20/10/2015 – HC 129446/MS (não) • 10/05/2016 – HC 131129/MG (não) • 30/08/2016 – HC 132342/MS (sim)
↓	(3 julgados – Vítima de Estupro) <ul style="list-style-type: none"> • 04/12/1984 – HC 61471-0/RS • 10/09/1991 – HC 68704-1/SP • 06/08/2002 – HC81907-9/GO 	

STJ (41 julgados)	Estereótipos (24 julgados)	Acesso à Justiça (17 julgados)
<p>“Violência Doméstica e Mulher”</p> <p>“Violência Sexual e Mulher”</p> <p>↓</p>	<p>Qualidade do parentesco entre agressor e ofendida (12 julgados)</p> <ul style="list-style-type: none"> • 28/04/2015 HC 310154 • 17/03/2015 AgRgREsp 1430724/RJ • 25/03/2014 RHC 42092/RJ • 20/03/2014 AgRgREsp 1427927 • 06/11/2014 HC277561/AL • 20/06/2013 HC17816/RS • 16/02/2012 REsp 1239850/DF • 19/09/2013 HC250435/RJ • 20/08/2013 HC181246/RS • 12/06/2012 HC 176196/RS • 06/03/2012 HC 172634 • 05/12/2008 CC88027 	<p>Aplicação Lei 9099/95 (14 julgados/1 súmula)</p> <ul style="list-style-type: none"> • 30/08/2015 Súmula 542 • 24/11/2008 REsp 1050276/DF • 13/04/2009 HC 91540/MS • 03/08/2009 HC 108098/PE • 03/08/2009 HC113608/MG • 14/12/2009 REsp1051314/DF • 24/02/2010 Resp 1097042/DF (recurso repetitivo) • 22/06/2010 HC155057/RJ • 01/09/2011 AgRgREsp 1049810/DF • 22/11/2011 REsp 1127981/PE • 06/12/2011 AgRgREsp1094727 • 04/09/2014 RHC 49358 • 22/09/2015 HC303171/SP • 13/10/2015 HC323855/RS • 27/10/2015 AgRgREsp 703829

↓	<p>Relacionamento Afetivo (9 julgados)</p> <ul style="list-style-type: none"> • 15/09/2016 AgRgHC 74107/SP • 23/08/2016 HC357885/SP • 26/02/2013 AgRGREsp 59208/DF • 25/03/2009 CC100654/MG • 16/12/2008 HC115857/MG • 29/10/2008 CC95057/MG • 08/10/2008 CC91980/MG • 05/12/2008 CC96532/MG 	<p>Substituição da Pena (3 julgados)</p> <ul style="list-style-type: none"> • 20/09/2016 AgRgREsp 1557673/MS • 03/12/2015 RHC 64171/SP • 27/03/2012 HC 207978/MS
↓	<p>Estupro (3 julgados)</p> <ul style="list-style-type: none"> • 04/08/2015 REsp 1470165/MG • 25/06/2013 REsp 1313369/RS 	
↓	<p>Princípio da insignificância (1 julgado)</p> <ul style="list-style-type: none"> • 23/02/2016 HC 294044/MS 	
↓	<p>Intensidade da violência (1 julgado)</p> <ul style="list-style-type: none"> • 11/11/2011 HC 209154/MS 	
	<p>Vulnerabilidade da ofendida (1 julgado)</p> <ul style="list-style-type: none"> • 01/04/2014 REsp 1416580 	

Elaborado pela autora, tendo em vista a pesquisa nos sítios eletrônicos do STF e do STJ

ANEXO G

JULGADOS ARGENTINA

CSJN (6 julgados)	Princípio da Não-discriminação (5 julgados)	Acesso à Justiça (1 julgado)
Violencia Mujeres	Culpabilização da Mulher 04/04/2008 – Recurso de Hecho Tejerina, Romina Anchi 10/08/2010 – Recurso de Hecho P.de la S., L. Del C. c/ P.G.E. 07/06/2011 – Recurso de Hecho Gallo López, Javier 01/11/2011 – Recurso Extraordinário S.C.L. 20/08/2014 – Recurso de queja R.,R.M. y otros	Suspensão Condicional do processo 23/04/2013 - Recurso de Hecho Gongórra, Gabriel Arnaldo
TJS C.A.B.A (3 julgados)	Princípio da Não-discriminação (1 julgado)	Acesso à Justiça (2 julgados)
Violencia Mujeres	Proteção Integral (Assédio Sexual Laboral) 08/06/2010 - recurso P.A.C c/ G & A	Valoração da Prova 11/09/2013 - queja por recurso de inconstitucionalidad denegado en Legajo de requerimiento de elevación a juicio en autos Newbery Greve, Guillermo Eduardo 22/04/2014 - queja por recurso de inconstitucionalidad denegado en Taranco, Juan José
SCJ BAires (3 julgados)	Princípio da Não-discriminação (3 julgados)	Acesso à Justiça (-)
Violencia Mujeres	Proteção Integral (Abuso Sexual) 04/01/2016 - recurso extraordinario de nulidad e inaplicabilidad de ley G., A. M. 29/08/2014 -	

	Recurso de Casación R.J.D 26/12/2012- Recurso de casación, Ávalos, Francisco Domingo -	
--	---	--

Elaborado pela autora, tendo em vista a pesquisa realizada os sítios eletrônicos dos tribunais indicados.

ANEXO H

Indicadores de Resultado (Sistema de Standards)





Elaborado pela autora, tendo em vista as propostas da técnica da medição de standars proposta na pesquisa.

ANEXO I

Mensuração por “standars” para Indicadores de Resultado				
BRASIL				
Sistema de Monitoramento – ONU				
Comitê/Conselho/Comissão	Rel. Oficial	Rel. Alternativo	Recomendações (+)	Recomendações (-)
CDH	* 1996: 1 ^o . Rel. (em parceria com o Núcleo de Estudos da Violência/USP)	*Anistia Internacional	–	1. Aplicar as propostas contidas no PNDH para combater a violência contra as mulheres
	* 2005: 2 ^o . Rel.	*Anistia Internacional	–	1. Fornecer informação (estatísticas e dados); 2. Monitorar resultados a nível local; 3. Adotar leis e políticas adequadas; 4. Reforçar os mecanismos de cooperação internacional (Tráfico de Pessoas); 5. Garantir a independência do Poder Judiciário; 6. Aumentar a capacidade e eficácia do Judiciário
	*2008: 1 ^o . RPU	*CONECTAS /CLADEM		1. investir mais rigor na avaliação dos resultados das atividades planejadas; 2. e 3. Ampliar o acesso à justiça bem como melhorar o sistema judicial
	*2012: 2 ^o . RPU	*CONECTAS /CLADEM	1. Continuar seus esforços para implementar políticas para reforçar a proteção das mulheres contra a violência	2. Realizar mais esforços para melhorar a situação nos centros de detenção, especialmente nas prisões femininas; 3. e 4. Adotar e implementar , em conformidade com legislações internacionais relevantes, uma lei

				nacional de combate ao tráfico de mulheres e crianças que processe e condene os traficantes, e tome medidas eficazes para prevenir o turismo sexual
Comitê DESC	*2003: 1º. Rel.	*Conjunto de Organizações (futura Plataforma DHESCA Brasil)	1. Acolhe com a satisfação o estabelecimento do Conselho Nacional para os Direitos da Mulher	2. Adotar medidas eficazes para cumprir a legislação em vigor; 3. Ampliar as campanhas nacionais de sensibilização; 4. Capacitar os agentes de polícia; 5. Aprovar legislação específica contra o tráfico de pessoas
	*2009: 2º. Rel.	*Conjunto de Organizações (Plataforma DHESCA Brasil/ Movimento Nacional dos Direitos Humanos/ Misereor – Brasil/PAD Brasil)	–	1. Cumprir rigorosamente a legislação sobre violência doméstica; 2. Intensificar as campanhas de conscientização; 3. Fortalecer o apoio às vítimas de violência doméstica; 4. Garantir acesso a serviços adequados de recuperação e assessoramento.
CEDAW	*2003: 1º, 2º, 3º, 4º, 5º (em parceria com um Consórcio de ONGs: ADVOCACI/CEPIA/ CFEMEA/ CLADEM/GELEDES NEV-USP/THEMIS)	AGENDE e CLADEM (articuladoras de 13 ONGs)	1. Acolhe com satisfação o estabelecimento de DEAMs e Centros de Atendimento da mulher	2. Zelar pela uniformidade dos resultados em todos o país; 3. Reformar as disposições discriminatórias do CP; 4. Capacitar magistratura e MP; 5. Sensibilizar o público em geral; 6. Formular políticas e 7. Executar programas para eliminar estereótipos; 8. Adotar uma lei sobre violência doméstica 9. Adotar leis de

				combate ao tráfico de mulheres e meninas; 10. Proporcionar informação geral e dados sobre a violência contra a mulher
	2007: 6º Rel.	Grupo Impulsor (23 redes feministas)	1. Seguir dando prioridade a todas as formas de violência contra a mulher; 2. Seguir com campanhas de conscientização;	3. Adotar medidas eficazes para a aplicação plena da Lei Maria da Penha; 4. Avaliar a aplicação da LMP; 5. Assegurar a uniformidade de normas e resultados; 6. Capacitar para uma cultura judicial de combate a violência contra a mulher; 7. Aprovar leis contra o tráfico de pessoas
	2012: 7º Rel.	Consórcio de redes: Ação Permanente CEDAW	1.Acolhe com satisfação o posicionamento do STF para a implementação da LMP	2. Capacitar sistematicamente Juízes, procuradores e advogados; 3. Reforçar o acesso à justiça; 4. Aumentar os juizados especializados; 5. Melhorar o sistema de coleta e análise de dados estatísticos para monitoramento da LMP; 6. Fornecer recursos humanos, técnicos e financeiros para combate à violência contra as mulheres; 7. Adotar lei abrangente sobre tráfico de pessoas; 8. Implementar o II PNETP; 9. Estabelecer mecanismo unificado nacional para combater a tráfico de pessoas; 10. Capacitar oficiais de justiça, guardas de fronteira e assistentes sociais; 11. Fortalecer

				<p>esforços na cooperação internacional;</p> <p>12. Avaliar periodicamente;</p> <p>13. Melhorar o acesso à justiça das presas e as condições das instalações das prisões femininas</p>
Sistema de Monitoramento – OEA				
Comitê	Rel. Oficial	Rel. Alternativo	Recomendações (+)	Recomendações (-)
MESECVI (Mecanismo de Seguimento)	2008: 1º Relatório Hemisférico	–		<p>1. Eliminar toda norma que seja genericamente neutra;</p> <p>2. Assegurar a aplicação da legislação no âmbito nacional de maneira uniforme;</p> <p>3. Reformar a legislação a fim de eliminar estereótipos;</p> <p>4. Tipificar como delitos o abuso sexual no casamento e nas uniões de fato;</p> <p>5. Adotar legislação que puna o tráfico de pessoas segundo as normas internacionais;</p> <p>6. Reverter o processo de desjudicialização da violência contra a mulher;</p> <p>7. Promover medidas específicas de punição a funcionários que não apliquem a legislação contra a violência;</p> <p>8. Adotar legislação e destinar verbas orçamentárias suficientes para reparações à vítimas de violência;</p> <p>9. Avaliar periodicamente os planos e programas nacionais;</p> <p>10. Estabelecer um programa</p>

				<p>coordenado e permanente para legisladores;</p> <p>11. Implementar planos de formação permanente para operadores da justiça;</p> <p>12. Sensibilizar a população e os operadores do direito;</p> <p>13. Criar mecanismos judiciais eficazes e ágeis para punir toda forma de violência contra a mulher;</p> <p>14. Elaborar protocolos de atendimento para as mulheres vítimas;</p> <p>15. Aumentar o número das entidades encarregadas de receber denúncias;</p> <p>16 e 17.</p> <p>Implementar e avaliar o funcionamento dos serviços de apoio à mulher vítima de violência;</p> <p>18. Disponibilizar medidas de proteção eficazes para as denunciante de violência contra a mulher, suas famílias e testemunhas;</p> <p>19. Conduzir programas de reeducação para homens agressores;</p> <p>20. Adotar uma política que permita prevenir, punir e erradicar o feminicídio;</p> <p>21. Aprovar um orçamento nacional com perspectiva de gênero (planos nacionais, capacitação, informações e estatísticas);</p>
--	--	--	--	--

				<p>22. Gerar informações através de estudos e pesquisas sobre a violência e feminicídio por dados desagregados;</p> <p>23. Criar mecanismos de acesso às informações (páginas na Web);</p> <p>24 e 25. Promover e apoiar pesquisas em conjunto com organizações e universidades do país</p>
	2011: 1º Seguimento ao 1º Relatório Hemisférico	—	—	—
	2012: 2º Relatório Hemisférico	CLADEM		<p>1. Harmonizar o marco jurídico relativo à prevenção e sanção de todas as formas de violência contra as mulheres de acordo com os ditames da Convenção;</p> <p>2.** Tipificar como delitos o abuso sexual no casamento e nas uniões de fato;</p> <p>3.** Adotar legislação que puna o tráfico de pessoas segundo as normas internacionais;</p> <p>4. Proibir o uso de métodos de conciliação, mediação ou de resolução extrajudicial para todos os casos de violência contra a mulher;</p> <p>5.** Adotar uma política que permita prevenir, punir e erradicar o feminicídio;</p> <p>6. Adotar disposições que penalizem a violência sexual em estabelecimentos</p>

				<p>estatais;</p> <p>7.Adotar disposições que penalizem a violência obstétrica;</p> <p>8.Adotar planos nacionais intersetoriais;</p> <p>9.**Promover medidas específicas de punição a funcionários que não apliquem a legislação contra a violência;</p> <p>10. **Implementar planos de formação permanente para operadores da justiça;</p> <p>11. Institucionalizar a participação da sociedade civil no desenho, execução, monitoramento e avaliação dos planos nacionais;</p> <p>12.Incluir nos Planos Nacionais estratégias de cooperação com os meios de comunicação para difundir os direitos das mulheres;</p> <p>13.**Elaborar protocolos de atendimento para as mulheres vítimas;</p> <p>14.**Aumentar o número das entidades encarregadas de receber denúncias;</p> <p>15.**Disponibilizar medidas de proteção eficazes para as denunciantes de violência contra a mulher, suas famílias e testemunhas;</p> <p>16.Assegurar o acesso à justiça para as mulheres garantindo pessoal especializado para atenção às vítimas;</p> <p>17.Realizar estudos</p>
--	--	--	--	--

				<p>de compilação da aplicação da Convenção Belém do Pará em sentenças para que sirvam de ferramenta de trabalho para operadores do direito;</p> <p>18. Realizar estudos sobre sentenças que contenham estereótipos;</p> <p>19. **Implementar e 20. avaliar o funcionamento dos serviços de apoio à mulher vítima de violência;</p> <p>21. **Aprovar um orçamento nacional com perspectiva de gênero (planos nacionais, capacitação, informações e estatísticas);</p> <p>22. Estabelecer mecanismos que permitam conhecer a porcentagem do orçamento destinado aos mecanismos nacionais de proteção à mulher;</p> <p>23. Incluir nos planos nacionais estudos e pesquisas sobre o tema;</p> <p>24. Realizar pesquisas nacionais de violência contra as mulheres;</p> <p>25. Estabelecer e 26. implementar registros na polícia e no poder judiciário que permitam estatísticas sobre violência e feminicídios com dados desagregados</p>
	2015: 1º Seguimento ao 2º Relatório Hemisférico	CLADEM	<p>1. Adota proibição de mediação e conciliação nos casos de violência contra a mulher;</p> <p>2. Penaliza o abuso sexual no</p>	<p>16. Criar leis integrais de proteção da mulher;</p> <p>17. Adequar a legislação sobre tráfico de pessoas ao Protocolo de</p>

			<p>matrimônio (como violência doméstica);</p> <p>3. Penaliza a violência contra a mulher no âmbito privado;</p> <p>4. Penaliza a violência institucional (como falta funcional geral);</p> <p>5. Tem PNPM elaborado com a participação da sociedade civil;</p> <p>6. PNPM intersetorial;</p> <p>7. Plano Nacional para Tráfico de Pessoas com componentes transversais em matéria de gênero;</p> <p>8. Apresenta esforços para capacitação na área judicial;</p> <p>9. Conta com delegacias especializadas (em menor número que a demanda);</p> <p>10. Garante o cumprimento das medidas de segurança através de patrulha policial;</p> <p>11. Garantia para os procedimentos judiciais;</p> <p>12. Lei orçamentária com gastos identificados por políticas;</p> <p>13. Designa 27,82% do orçamento da SPPM para a erradicação da violência contra a mulher;</p> <p>14. Plataforma virtual para acesso do público à informação orçamentária;</p> <p>15. Incorpora a perspectiva de gênero na produção e na análise de estatísticas oficiais.</p>	<p>Palermo;</p> <p>18. Tipificar o feminicídio;</p> <p>19. Tipificar a violência obstétrica;</p> <p>20. Coordenar políticas uniformes para todo o país;</p>
CIDH (Mecanismo de	2001: Caso 12051 (Relatório	Organismos Petitionários:		1. Intensificar o processo de reforma

Proteção)	54/2001)	(CEJIL) e (CLADEM)		<p>que evite a tolerância estatal e o tratamento discriminatório com respeito à violência doméstica;</p> <p>2.Capacitar e</p> <p>3.sensibilizar os funcionários judiciais e policiais especializados para que compreendam a importância de não tolerar a violência doméstica;</p> <p>4.Simplificar os procedimentos judiciais penais a fim de que possa ser reduzido o tempo processual sem afetar os direitos e garantias do devido processo;</p> <p>5.Sensibilizar sobre a gravidade e sobre as consequências penais;</p> <p>6.Multiplicar o número de delegacias policiais especiais necessárias à efetiva tramitação e investigação de todas as denúncias de violência doméstica;</p> <p>7.Apoiar o Ministério Público na preparação de seus pareceres judiciais;</p> <p>8.Incluir nos planos pedagógicos unidades curriculares destinadas à compreensão da importância do respeito à mulher e a seus direitos reconhecidos na Convenção Belém do Pará</p>
-----------	----------	--------------------	--	---

ANEXO J

Mensuração por “standars” para Indicadores de Resultado				
ARGENTINA				
Sistema de Monitoramento – ONU				
Comitê	Rel. Oficial	Rel. Alternativo	Recomendações (+)	Recomendações (-)
CDH	1990 (1º.relatório)		-	-
	1995 (2º.relatório)		-	-
	2000 (3º.relatório)	CLADEM		1. Empreender em grande escala campanhas de informação sobre os direitos da mulher e os recursos a sua disposição; 2. Produzir dados confiáveis sobre a incidência da violência e da discriminação contra a mulher em todas as suas formas
	2008 (1º RPU)	CLADEM	1. Continuar os esforços para combater todo tipo de discriminação contra a mulher;	2. Adotar novas medidas para abordar todas as formas de discriminação contra as mulheres; 3. Adotar medidas para melhorar as condições das mulheres encarceradas, em particular, as grávidas e com filhos pequenos; 4. Zelar pela reparação às vítimas de violência doméstica e culpabilizar os autores destes atos.
	2010 (2º RPU)	* CDD * CLADEM * INSEGNAR		1. Adotar medidas urgentes para a regulamentação da Lei de proteção integral e para que a mesma goze de uma dotação orçamentária que permita sua

				<p>aplicação efetiva em todo o território nacional;</p> <p>2. Elaborar estatísticas com âmbito nacional em matéria de violência doméstica com o objetivo de manter dados fidedignos sobre a amplitude do problema e sua evolução;</p> <p>3. Garantir que os serviços prestados pela OVD sejam acessíveis em qualquer parte do território nacional;</p> <p>4. Garantir a assistência jurídica gratuita nos casos de violência doméstica que chegam aos tribunais;</p>
	2016 (3º RPU)	* ELA	<p>1. Acolhe com satisfação a adoção do Plano Nacional de ação para a prevenção, assistência e erradicação da violência contra as mulheres 2014-2016</p>	<p>2. Criar campanhas de sensibilização para eliminar os estereótipos de gênero sobre o papel e as responsabilidades dos homens e das mulheres na família e na sociedade;</p> <p>3. Assegurar a aplicação efetiva da Lei de Proteção Integral em todos os níveis do Estado e dotá-la de recursos necessários para seu cumprimento;</p> <p>4. Investigar de maneira efetiva os atos de violência contra a mulher, ajuizando e impondo sanções apropriadas;</p> <p>5. Tornar efetivo o direito às vítimas a uma reparação que inclua uma adequada e justa compensação;</p> <p>6. Capacitar e sensibilizar para enfrentar a violência de gênero em todos os âmbitos</p>

Comitê DESC	1990 (1º relatório)		-	-
	1994 (2º relatório)		-	-
	1999 (3º relatório)			<p>1. Garantir a igualdade de fato e de direito entre homem e mulher no que tange ao desfrute dos direitos econômicos, sociais e culturais;</p> <p>2. Intensificar a luta contra o problema da violência contra a mulher, em particular a violência doméstica</p>
	2011 (4º relatório - atraso de 8 anos)	<p>* CLADEM</p> <p>* INSEGNAR</p> <p>* CDD</p> <p>* Casa de la Mujer</p> <p>* DIVERSX</p> <p>* Grupo desde el Pie</p> <p>* Cero en Conducta</p>	<p>1. Seguir sensibilizando a população sobre o caráter penal da violência doméstica;</p> <p>2. Seguir processando os responsáveis pela violência doméstica;</p> <p>3. Reforçar os programas de assessoramento jurídico;</p> <p>4. Aumentar a disponibilidade de albergues e serviços de apoio psicossocial às vítimas;</p> <p>5. Reforçar as disposições legislativas e outras medidas destinadas a combater a igualdade efetiva de direitos do homem e da mulher e a combater todas as formas de discriminação contra a mulher;</p> <p>6. Aumentar a destinação de recursos para a prevenção de tráfico de pessoas, para o processamento e condenação dos responsáveis, para a prestação de assistência às vítimas, assim como o melhoramento da coordenação destas atividades em todos os</p>	<p>7. Aprovar e aplicar medidas legislativas que proíbam expressamente o assédio sexual no local de trabalho e que o tipifique na legislação penal e trabalhista;</p> <p>8. Criar campanhas de sensibilização da população contra o assédio sexual e que conceda uma ampla proteção às vítimas;</p> <p>9. Destinar fundos suficientes ao Conselho Nacional das Mulheres para que possa alcançar seus objetivos;</p>

			níveis	
CEDAW	1988 (se realizaram apenas perguntas ao representante da Argentina)		–	–
	1997		1. Acolhe com satisfação a criação do Conselho Federal da Mulher e o Conselho Nacional da Mulher	2. Reformar o Código Penal para que esteja em consonância com a Convenção; 3. Reforçar os programas destinados a eliminar os estereótipos das funções sociais da mulher e do homem; 4. Penalizar o assédio sexual nas relações trabalhistas no setor privado;
	2002	*CLADEM * CELS * FEIM * ADEUEM * ISPM * Mujeres en Acción * Feministas en Acción		1. Levantar em conta a recomendação 19 sobre violência contra a mulher a fim de penalizar os agressores e anular a tendência crescente desta problemática; 2. Avaliar a questão do tráfico de pessoas, especialmente de mulheres e meninas e reforçar as medidas internas;
	2004 (Relatório de seguimento)	* CLADEM * CELS * FEIM * ADEUEM * ISPM * Mujeres en Acción * Feministas en Acción		1. Zelar pela aplicação de legislação provincial para combater todas as formas de violência contra as mulheres; 2. Sancionar a nível federal uma lei aplicável em todo o território do país com o fim de combater e erradicar a violência contra as mulheres e assegurar às vítimas acesso a meios de proteção

				<p>eficazes;</p> <p>3. Iniciar uma campanha nacional de sensibilização pública sobre a violência contra as mulheres e a inaceitabilidade social e moral desta violência;</p> <p>4. Capacitar os funcionários do poder judiciário e da saúde sobre questões de gênero</p>
	2010	<p>* CLADEM</p> <p>* FEIM</p> <p>* INSEGNAR</p> <p>* CDD</p> <p>* CELS</p> <p>* CDEM</p> <p>* CEDES</p> <p>* Comité contra la Tortura</p> <p>* Mujeres Trabajando</p>	<p>1. Acolhe com satisfação a aprovação da Lei 26485/2009 (Lei integral para Prevenir, Sancionar e Erradicar a Violência contra as mulheres)</p>	<p>2. Acelerar em todas as províncias a aprovação e aplicação coerente da legislação e a destinação dos recursos financeiros necessários para que se efetive a Lei de Proteção Integral;</p> <p>3. Fortalecer o sistema de reunião de dados relativos a todas as formas de violência contra a mulher, como a violência doméstica;</p> <p>4. Implantar um sistema que estimule as mulheres a denunciar os incidentes de estupro no casamento;</p> <p>5. Estabelecer um conjunto de indicadores para avaliar as tendências de apresentação destas denúncias e sua incidência;</p> <p>6. Elaborar políticas, estratégias e programas integrais que sejam sensíveis às questões de gênero;</p> <p>7. Redobrar os esforços para combater o tráfico de pessoas a fim de abordar os aspectos complexos de um delito de natureza internacional;</p> <p>8. Garantir a proteção</p>

				necessária de todas as mulheres que tenham sido vítimas de tráfico de pessoas.
	2016			<p>1. Garantir que a informação dos direitos sejam acessíveis às mulheres vítimas, incluindo as de língua indígena;</p> <p>2. Introduzir um sistema de justiça móvel a fim de facilitar o acesso à justiça para mulheres de zona rural e remotas;</p> <p>3. Garantir núcleos do Ministério Público, da Defensoria pública especializados para o atendimento de mulheres vítimas sem recursos financeiros;</p> <p>4. Capacitar magistrados, promotores de justiça, defensores públicos, advogados e mediadores para a aplicação da Lei de Proteção Integral;</p> <p>5. Reforçar o papel da Oficina de la Mujer da Suprema Corte da Nação para monitorar a igualdade de gênero no judiciário;</p> <p>6. Garantir que os atos de violência contra as mulheres não sejam passíveis de procedimentos de mediação;</p> <p>7. Garantir que as vítimas de violência de gênero tenham acesso efetivo à restituição, compensação e reabilitação;</p> <p>8. Intensificar os esforços para repelir as atitudes sexistas e estereotipadas das autoridades públicas</p>

				<p>nas três esferas de governo;</p> <p>9. Adotar estratégias para dispersar a cultura machista e de estereótipos discriminatórios dos papéis femininos e masculinos na família e sociedade;</p> <p>10. Reforçar a cooperação com a sociedade civil no combate à discriminação em campanhas de conscientização como “Ni una a menos”;</p> <p>11. Modificar a Lei 26522/2009 para que os serviços de mídia eliminem os estereótipos femininos;</p> <p>12. Alocar recursos necessários adequados para a implementação efetiva do Plano de Ação Nacional para Prevenção e Erradicação da violência contra a mulher e assistência às vítimas (2017-2019);</p> <p>13. Aumentar a prevenção ao Femicídio e garantir a investigação, persecução, julgamento e condenação dos ofensores;</p> <p>14. Garantir recursos técnicos e financeiros para gerar dados estatísticos sobre os casos de violência contra a mulher com dados desagregados;</p> <p>15. Garantir abrigos para mulheres vítimas de violência;</p> <p>16. Estabelecer um fundo de reparação com recursos públicos e privados</p>
--	--	--	--	---

				para reparar as vítimas de violência de gênero; 17. Adotar critérios e diretrizes para prover assistência econômica, psicossocial e legal para as mulheres vítimas de violência
Sistema de Monitoramento – OEA				
Comitê	Rel. Oficial	Rel. Alternativo	Recomendações (+)	Recomendações (-)
CIDH (Mecanismo de Proteção)	1996: Caso 10506 (Relatório 38/1996)	Organismo Peticionário: Américas Watch		1. Adotar medidas legislativas ou de outra natureza para ajustar suas previsões legais à Convenção Interamericana dos Direitos Humanos no que tange às revistas íntimas no sistema penitenciário; 2. Indenizar as vítimas de revista íntima arbitrária
MESECVI (Mecanismo de Seguimento)	2008: 1º Relatório Hemisférico	-		1. Punir a violência contra a mulher por meio de reformas nos códigos penais ou da expedição de leis especiais; 2. Eliminar toda norma que seja genericamente neutra; 3. Assegurar a aplicação da legislação sobre a violência contra a mulher no âmbito nacional; 4. Reformar a legislação a fim de eliminar estereótipos; 5. Tipificar como delitos o abuso sexual no casamento e nas uniões de fato; 6. Tipificar como delito o assédio sexual no trabalho, nos centros de saúde e educativos; 7. Adotar legislação que puna o tráfico de pessoas segundo

				<p>as normas internacionais;</p> <p>8.Reverter o processo de desjudicialização da violência contra a mulher;</p> <p>9.Promover medidas específicas de punição a funcionários que não apliquem a legislação contra a violência;</p> <p>10.Adotar legislação e destinar verbas orçamentárias suficientes para reparações à vítimas de violência;</p> <p>11.Elaborar políticas nacionais integrais e intersetoriais sobre violência contra a mulher no âmbito nacional, sem limitar-se à violência familiar, intrafamiliar ou doméstica;</p> <p>12. Implementar planos nacionais de intervenção que focalizem a violência contra a mulher e que não façam parte de outros planos;</p> <p>13.Avaliar periodicamente os planos e programas nacionais;</p> <p>14.Estabelecer um programa coordenado e permanente para legisladores;</p> <p>15.Implementar planos de formação permanente para operadores da justiça;</p> <p>16.Sensibilizar a população e os operadores do direito;</p> <p>17.Criar mecanismos</p>
--	--	--	--	---

				<p>judiciais eficazes e ágeis para punir toda forma de violência contra a mulher;</p> <p>18. Elaborar protocolos de atendimento para as mulheres vítimas;</p> <p>19. Aumentar o número das entidades encarregadas de receber denúncias;</p> <p>20. Implementar e</p> <p>21. avaliar o funcionamento dos serviços de apoio à mulher vítima de violência;</p> <p>22. Dispor de medidas de proteção eficazes para as denunciantes de violência contra a mulher, suas famílias e testemunhas;</p> <p>23. Conduzir programas de reeducação para homens agressores;</p> <p>24. Adotar uma política que permita prevenir, punir e erradicar o feminicídio;</p> <p>25. Aprovar um orçamento nacional com perspectiva de gênero (planos nacionais, capacitação, informações e estatísticas);</p> <p>26. Incluir nos censos e pesquisas nacionais módulos sobre violência contra a mulher</p> <p>27. Gerar informações através de estudos e pesquisas sobre a violência e feminicídio por dados desagregados;</p> <p>28. Criar mecanismos de acesso às</p>
--	--	--	--	---

				informações (páginas na Web); 29. Promover e apoiar pesquisas em conjunto com organizações e universidades do país
	2011: 1º Seguimento ao 1º. Relatório Hemisférico		<p>1. Sanção de Lei integral de violência contra as mulheres em 2009;</p> <p>2. Inclusão do tráfico de pessoas na lei de Proteção Integral;</p> <p>3. Inclusão da violação e dos abusos sexuais no casamento;</p> <p>4. Proibiu o emprego de meios alternativos de solução de conflitos no processo judicial por violência contra as mulheres;</p> <p>5. Manutenção de programas de patrocínio jurídico gratuito, linhas telefônicas de emergências gratuitas;</p>	<p>6. Criar Planos Nacionais específicos para o combate à violência contra a mulher;</p> <p>7. Criar sistema de avaliação e acompanhamento do Plano Nacional com a participação da sociedade civil;</p> <p>8. Adotar sistema de banco de dados sobre acesso à justiça e instâncias receptoras de denúncias;</p> <p>9. Disponibilizar médicos legistas em número suficiente para atendimento às mulheres vítimas de violência;</p> <p>10. Disponibilizar serviços públicos especializados em mulheres afetadas pela violência;</p> <p>11. Adotar sistema de estatísticas com dados desagregados sobre violência contra as mulheres;</p> <p>12. Elaborar orçamento com gasto público detalhado destinado a programas de combate à violência contra as mulheres</p>
	2012: 2º Relatório Hemisférico	CLADEM		<p>**1. Punir o abuso sexual no trabalho, nos centros de saúde e educativos;</p> <p>** 2. Tipificar como delitos o abuso sexual no casamento e nas uniões de fato;</p> <p>** 3. Adotar legislação que puna o tráfico de pessoas</p>

				<p>segundo as normas internacionais;</p> <p>**4.Adotar uma política que permita prevenir, punir e erradicar o feminicídio;</p> <p>*5.Adotar disposições que sancionem a violência sexual em estabelecimentos estatais;</p> <p>6.Adotar disposições que penalizem a violência obstétrica;</p> <p>**7.Adotar planos nacionais intersetoriais;</p> <p>**8.Promover medidas específicas de punição a funcionários que não apliquem a legislação contra a violência;</p> <p>**9.Implementar planos de formação permanente para operadores da justiça;</p> <p>10.Institucionalizar a participação da sociedade civil no desenho, execução, monitoramento e avaliação dos planos nacionais;</p> <p>11.Incluir nos Planos Nacionais estratégias de cooperação com os meios de comunicação para difundir os direitos das mulheres;</p> <p>**12.Elaborar protocolos de atendimento para as mulheres vítimas;</p> <p>**13.Aumentar o número das entidades encarregadas de receber denúncias;</p> <p>**14.Dispor de medidas de proteção eficazes para as denunciante de</p>
--	--	--	--	--

				<p>violência contra a mulher, suas famílias e testemunhas;</p> <p>15. Assegurar o acesso à justiça para as mulheres garantindo pessoal especializado para atenção às vítimas;</p> <p>16. Realizar estudos de compilação da aplicação da Convenção Belém do Pará em sentenças para que sirvam de ferramenta de trabalho para operadores do direito;</p> <p>17. Realizar estudos sobre sentenças que contenham estereótipos;</p> <p>** 18. Implementar e 19. avaliar o funcionamento dos serviços de apoio à mulher vítima de violência;</p> <p>**20. Aprovar um orçamento nacional com perspectiva de gênero (planos nacionais, capacitação, informações e estatísticas);</p> <p>21. Estabelecer mecanismos que permitam conhecer a porcentagem do orçamento destinado aos mecanismos nacionais de proteção à mulher;</p> <p>22. Incluir nos planos nacionais estudos e pesquisas sobre o tema;</p> <p>23. Realizar pesquisas nacionais de violência contra as mulheres;</p> <p>24. Estabelecer e 25. implementar registros na polícia e no poder judiciário que permitam</p>
--	--	--	--	---

				estatísticas sobre violência e feminicídios com dados desagregados
	2015: 1º Seguimento ao 2º Relatório Hemisférico	CLADEM	<p>1. A lei integral abrange a violência pública e privada; prevê o abuso sexual no matrimônio; prevê punição para o tráfico de pessoas e a prostituição forçada; prevê a violência institucional</p> <p>2. Tipifica o feminicídio íntimo;</p> <p>3. Prevê a violência obstétrica</p>	<p>4. Criar Plano Nacional de Ação específico para Violência contra as mulheres;</p> <p>5. Garantir a aplicação da Lei Integral em âmbito nacional;</p> <p>6. Capacitar funcionários da justiça e da saúde sobre questões de gênero;</p> <p>7. Investir em campanhas nacionais de conscientização sobre estereótipos e violência contra as mulheres;</p> <p>8. Garantir orçamento próprio para Plano de ação sobre violência contra as mulheres;</p> <p>9. Criar sistema de estatísticas com dados desagregados sobre violência contra as mulheres</p>

Elaborado pela autora, a partir das recomendações dos conselhos e comitês citados.

ANEXO L

BRASIL

1) Classificação de Resultados por Relatório/Comitê

Sistema de Monitoramento – ONU				
Comitê/Conselho/ Comissão	Ano da análise do relatório	0 (zero) + satisfativo - violador	1 (um) Meio termo	2 (dois) + Violador - satisfativo
CDH	1996 (1)			Aplicar
	2005 (6)		Reforçar Aumentar	Fornecer Monitorar Adotar Garantir
	2008 (3)		Ampliar Melhorar	Investir
	2012 (4)		Continuar	Realizar Adotar Implementar
Comitê DESC	2003 (5)	estabelecimento do Conselho Nacional para os Direitos da Mulher	Ampliar	Adotar Capacitar Aprovar
	2009 (4)		Fortalecer	Cumprir Intensificar Garantir
CEDAW	2003 (10)	estabelecimento de DEAMs e Centros de Atendimento da mulher		Zelar Reformar Capacitar Sensibilizar Formular Executar Adotar (2) Proporcionar
	2007(7)		Continuar (2)	Adotar Avaliar Assegurar Capacitar Aprovar
	2012 (13)	posicionamento do STF para a implementação da LMP	Reforçar Aumentar Melhorar(2) Fortalecer	Capacitar Fornecer Adotar Implementar Estabelecer Capacitar Avaliar
Sistema de Monitoramento – OEA				
Comitê/Conselho/ Comissão	Ano da análise do relatório	0 (zero) + satisfativo - violador	1 (um) Meio termo	2 (dois) + Violador - satisfativo
CIDH	2001		Intensificar Multiplicar	Capacitar Sensibilizar Simplificar Sensibilizar Apoiar Incluir
			Aumentar	Eliminar
MESECVI	2008 (25)			

				Assegurar Reformar Tipificar Adotar(3) Reverter Promover Avaliar (2) Estabelecer Implementar Sensibilizar Criar (2) Elaborar Implementar Dispor Conduzir Aprovar Gerar Promover Apoiar
	2012 (26)		Aumentar	Harmonizar Tipificar Adotar(5) Proibir Promover Implementar (3) Institucionalizar Incluir Elaborar Dispor Assegurar Realizar (2) Avaliar Aprovar Estabelecer(2) Incluir Realizar
	2015 (23)	*Adota proibição de mediação e conciliação nos casos de violência contra a mulher; *Penaliza o abuso sexual no matrimônio (como violência doméstica); *Penaliza a violência contra a mulher no âmbito privado; *Penaliza a violência institucional (como falta funcional geral); *Tem PNPM elaborado com a participação da	Intensificar Multiplicar	Capacitar Sensibilizar Simplificar Sensibilizar Apoiar Incluir

		<p>sociedade civil; *PNPM intersectorial; *Plano Nacional para Tráfico de Pessoas com componentes transversais em matéria de gênero; *Apresenta esforços para capacitação na área judicial; *Conta com delegacias especializadas (em menor número que a demanda); *Garante o cumprimento das medidas de segurança através de patrulha policial; *Garantia para os procedimentos judiciais; *Lei orçamentária com gastos identificados por políticas; *Designa 27,82% do orçamento da SPPM para a erradicação da violência contra a mulher; *Plataforma virtual para acesso do público à informação orçamentária; *Incorpora a perspectiva de gênero na produção e na análise de estatísticas oficiais.</p>		
--	--	---	--	--

2) Classificação de Resultados por Princípios (variáveis 1)

Sistema de Monitoramento – ONU					
Comitê/Conselho/ Comissão	Ano da análise do relatório	Princípios	0 (zero) + satisfativo - violador	1 (um) Meio termo	2 (dois) + Violador - satisfativo

CDH	1996	Igualdade e Não discriminação			(1)
		Acesso à Justiça			
		Acesso à informação e participação política			
	2005	Igualdade e Não discriminação		(4)	(3)
		Acesso à Justiça		(6)	(3) (5)
		Acesso à informação e participação política			(1) (2)
	2008	Igualdade e Não discriminação			
		Acesso à Justiça		(2) (3)	
		Acesso à informação e participação política			(1)
	2012	Igualdade e Não discriminação		(1)	(2) (3) (4)
		Acesso à Justiça		(1)	
		Acesso à informação e participação política			
Comitê DESC	2003	Igualdade e Não discriminação	(1)	(3)	(2) (5)
		Acesso à Justiça			(4)
		Acesso à informação e participação política			
	2009	Igualdade e Não discriminação			(1) (2)
		Acesso à Justiça		(3)	(4)
		Acesso à informação e participação política			
CEDAW	2003	Igualdade e Não discriminação			(2) (3) (5) (6) (7)

					(8)
		Acesso à Justiça	(1)		(9)
					(4)
					(6)
					(7)
					(8)
					(9)
		Acesso à informação e participação política			(10)
	2007	Igualdade e Não discriminação		(1)	(5)
				(2)	(7)
		Acesso à Justiça			(3)
					(5)
					(6)
					(7)
		Acesso à informação e participação política			(4)
	2012	Igualdade e Não discriminação		(11)	(6)
					(7)
					(8)
					(9)
		Acesso à Justiça		(1)	(2)
				(3)	(7)
				(4)	(8)
				(13)	(9)
					(10)
		Acesso à informação e participação política			(5)
					(6)
					(12)
Sistema de Monitoramento – OEA					
Comitê/Conselho/ Comissão	Ano da análise do relatório	Princípios	0 (zero) + satisfativo - violador	1 (um) Meio termo	2 (dois) + Violador - satisfativo
CIDH	2001	Igualdade e Não discriminação		(1)	(5)
					(8)
		Acesso à Justiça		(6)	(2)
					(3)
					(4)
					(7)
		Acesso à informação e participação política			
MESECVI	2008	Igualdade e Não discriminação			(1)
					(2)
					(3)
					(4)
					(5)
					(12)
					(19)
					(21)
		Acesso à		(15)	(2)

		Justiça			(4) (5) (6) (7) (8) (10) (11) (12) (13) (14) (16) (17) (18) (20)
		Acesso à informação e participação política			(9) (17) (22) (23) (24) (25)
	2012	Igualdade e Não discriminação			(1) (3) (6) (8) (12) (21) (22)
		Acesso à Justiça		(14)	(2) (3) (4) (5) (6) (7) (9) (10) (13) (15) (16) (17) (18) (19) (20)
		Acesso à informação e participação política			(11) (23) (24) (25) (26)
	2015	Igualdade e Não discriminação	(7) (12) (13)		(16) (17) (20)
		Acesso à Justiça	(1) (2) (3) (4) (7) (8) (9) (10) (11)		(17) (18) (19)
		Acesso à	(5)		

		informação e participação política	(6) (14) (15)		
--	--	------------------------------------	---------------------	--	--

3) Classificação de Resultados por Categorias (variáveis 2)

Sistema de Monitoramento – ONU						
Comitê/Conselho/Comissão	Ano da análise do relatório	Categorias	0 (zero) + satisfativo - violador	1 (um) Meio termo	2 (dois) + Violador - satisfativo	
CDH	1996	Recepção do Direito			(1)	
		Propostas Orçamentárias				
		Capacidades Estatais				
	2005	Recepção do Direito				(3)
		Propostas Orçamentárias				
		Capacidades Estatais			(4) (6)	(1) (2) (5)
	2008	Recepção do Direito				
		Propostas Orçamentárias				
		Capacidades Estatais				(1) (2) (3)
	2012	Recepção do Direito			(1)	(3) (4)
		Propostas Orçamentárias				
		Capacidades Estatais				(2)
Comitê DESC	2003	Recepção do Direito			(2) (5)	
		Propostas Orçamentárias				
		Capacidades Estatais	(1)			(3) (4)
	2009	Recepção do Direito				(1)
		Propostas Orçamentárias				
		Capacidades Estatais				(2) (3) (4)
CEDAW	2003	Recepção do Direito			(3) (6) (8) (9)	
		Propostas Orçamentárias				
		Capacidades Estatais	(1)			(2) (4) (5) (7)

					(10)
	2007	Recepção do Direito			(7)
		Propostas Orçamentárias			
		Capacidades Estatais		(1) (2)	(3) (4) (5) (6)
	2012	Recepção do Direito			(7)
		Propostas Orçamentárias			
		Capacidades Estatais	(1)		(2) (3) (4) (5) (6) (8) (9) (10) (11) (12) (13)
Sistema de Monitoramento – OEA					
Comitê/Conselho/ Comissão	Ano da análise do relatório	Categorias	0 (zero) + satisfativo - violador	1 (um) Meio termo	2 (dois) + Violador - satisfativo
CIDH	2001	Recepção do Direito		(1)	(4)
		Propostas Orçamentárias			
		Capacidades Estatais		(6)	(2) (3) (5) (7) (8)
MESECVI	2008	Recepção do Direito			(1) (3) (4) (5) (8)
		Propostas Orçamentárias			(8) (21)
		Capacidades Estatais		(15)	(2) (6) (7) (9) (10) (11) (12) (13) (14) (16) (17) (18) (19) (20) (22)

					(23) (24) (25)
	2012	Recepção do Direito			(1) (2) (3) (4) (6) (7)
		Propostas Orçamentárias			(21) (22)
		Capacidades Estatais		(14)	(5) (8) (9) (10) (11) (12) (13) (15) (16) (17) (18) (19) (20) (23) (24) (25) (26)
	2015	Recepção do Direito	(1) (2) (3) (4) (5) (7)		(16) (17) (18) (19)
		Propostas Orçamentárias	(12) (13)		
		Capacidades Estatais	(5) (6) (8) (9) (10) (11) (14) (15)		(20)

*Elaborado pela autora, a partir das recomendações dos conselhos e comitês citados, aplicando a técnica de medição por standars.

** Os números entre parênteses da classificação 1 refere-se à quantidade de recomendações classificadas no quadro Mapeamento Resultado Brasil.

*** Os números entre parênteses da classificação 2 e 3 referem-se ao número que individualiza a recomendação classificada no quadro Mapeamento Resultado Brasil.

ANEXO M
ARGENTINA

1) Classificação de Resultados por Relatório/Comitê

Sistema de Monitoramento – ONU				
Comitê/Conselho/ Comissão	Ano da análise do relatório	0 (zero) + satisfativo - violador	1 (um) Meio termo	2 (dois) + Violador - satisfativo
CDH	2000 (2)			Empreender Produzir
	2008 (3)		Continuar	Adotar Zelar
	2010 (4)			Adotar Elaborar Garantir(2)
	2016 (6)	Acolhe com satisfação a adoção do Plano Nacional de ação para a prevenção, assistência e erradicação da violência contra as mulheres 2014-2016		Criar Assegurar Investigar Tornar Capacitar
Comitê DESC	1999 (2)			Garantir Intensificar
	2011 (10)		Seguir (2) Reforçar (2) Aumentar(2)	Aprovar Aplicar Criar Destinar
CEDAW	1997 (4)	Acolhe com satisfação a criação do Conselho Federal da Mulher e o Conselho Nacional da Mulher	Reforçar	Reformar Penalizar
	2002 (3)		Reforçar	Levar Avaliar
	2004 (4)			Zelar Sancionar Iniciar Capacitar
	2010 (8)	Acolhe com satisfação a aprovação da Lei 26485/2009 (Lei integral para Prevenir, Sancionar e Erradicar a Violência contra as mulheres)	Fortalecer Redobrar	Acelerar Implantar Estabelecer Elaborar Garantir
	2016 (17)		Reforçar (2)	Garantir (6)

			Intensificar Aumentar	Introduzir Capacitar Adotar Modificar Alocar Estabelecer Adotar
Sistema de Monitoramento – OEA				
Comitê/Conselho/ Comissão	Ano da análise do relatório	0 (zero) + satisfativo - violador	1 (um) Meio termo	2 (dois) + Violador - satisfativo
CIDH	1996 (2)			Adotar Indenizar
MESECVI	2008 (31)		Aumentar	Punir Eliminar Assegurar Reformar Tipificar (2) Adotar (4) Reverter Promover (2) Elaborar (2) Implementar (3) Avaliar(2) Estabelecer Sensibilizar Criar Dispon Conduzir Aprovar Incluir Gerar Criar Apoiar
	2011 (12)	* Sanção de Lei integral de violência contra as mulheres em 2009; * Inclusão do tráfico de pessoas na lei de Proteção Integral; * Inclusão da violação e dos abusos sexuais no casamento; * Proibiu o emprego de meios alternativos de solução de conflitos no processo judicial por violência contra as mulheres; * Manutenção de programas de patrocínio		Criar (2) Adotar (2) Disponibilizar (2) Elaborar

		jurídico gratuito, linhas telefônicas de emergências gratuitas;		
	2012 (25)		Aumentar	Punir Tipificar Adotar (5) Promover Implementar (3) Institucionalizar Incluir Elaborar Dispor Assegurar Realizar (2) Avaliar Aprovar Estabelecer (2) Incluir Realizar
	2015 (9)	* A lei integral abrange a violência pública e privada; prevê o abuso sexual no matrimônio; prevê punição para o tráfico de pessoas e a prostituição forçada; prevê a violência institucional * Tipifica o femicídio íntimo; *Prevê a violência obstétrica		Criar (2) Garantir (2) Capacitar Investir

2) Classificação de Resultados por Princípios (variáveis 1)

Sistema de Monitoramento – ONU					
Comitê/Conselho/Comissão	Ano da análise do relatório	Princípios	0 (zero) + satisfativo - violador	1 (um) Meio termo	2 (dois) + Violador - satisfativo
CDH	2000	Igualdade e Não discriminação			(1)
		Acesso à Justiça			
		Acesso à informação e participação política			(2)
	2008	Igualdade e Não discriminação		(1)	(2) (3)

		Acesso à Justiça			(3) (4)
		Acesso à informação e participação política			
	2010	Igualdade e Não discriminação			(1)
		Acesso à Justiça			(1) (3) (4)
		Acesso à informação e participação política			(2)
	2016	Igualdade e Não discriminação	(1)		(2) (3)
		Acesso à Justiça			(3) (4) (5) (6)
		Acesso à informação e participação política			
Comitê DESC	1999	Igualdade e Não discriminação			(1) (2)
		Acesso à Justiça			
		Acesso à informação e participação política			
	2011	Igualdade e Não discriminação		(6)	(9)
		Acesso à Justiça		(1) (2) (3) (4) (5) (6)	(7) (8)
		Acesso à informação e participação política			
CEDAW	1997	Igualdade e Não discriminação	(1)	(3)	
		Acesso à Justiça			(2) (3)
		Acesso à informação e participação política			
	2002	Igualdade e Não			(2)

		discriminação			
		Acesso à Justiça			(1) (2)
		Acesso à informação e participação política			
	2004	Igualdade e Não discriminação			(3)
		Acesso à Justiça			(1) (2) (4)
		Acesso à informação e participação política			
	2010	Igualdade e Não discriminação		(7) (8)	(6)
		Acesso à Justiça	(1)	(7)	(2) (4) (8)
		Acesso à informação e participação política		(3) (13)	(5) (22)
	2016	Igualdade e Não discriminação		(8) (10) (11)	(1) (9) (12)
		Acesso à Justiça		(5) (13)	(2) (3) (4) (6) (7) (15) (16) (17)
		Acesso à informação e participação política			(14)
Sistema de Monitoramento – OEA					
Comitê/Conselho/Comissão	Ano da análise do relatório	Princípios	0 (zero) + satisfativo - violador	1 (um) Meio termo	2 (dois) + Violador - satisfativo
CIDH	1996	Igualdade e Não discriminação			(1)
		Acesso à Justiça			(2)
		Acesso à informação e participação política			
MESECVI	2008	Igualdade e Não discriminação			(7) (12) (14) (23) (25)

		Acesso à Justiça			(1) (2) (3) (4) (5) (6) (7) (8) (9) (10) (11) (15) (16) (17) (18) (19) (20) (21) (22)
		Acesso à informação e participação política			(13) (26) (27) (28) (29)
	2011	Igualdade e Não discriminação	(1) (2) (3)		(6) (12)
		Acesso à Justiça	(1) (2) (3) (4) (5)		(9) (10)
		Acesso à informação e participação política			(7) (8) (11)
	2012	Igualdade e Não discriminação			(3) (7) (10) (11) (20) (21)
		Acesso à Justiça			(1) (2) (3) (4) (5) (6) (8) (9) (12) (13) (14) (15) (16) (17)
		Acesso à informação e participação			(22) (23) (24)

		política			(25)
	2015	Igualdade e Não discriminação	(1)		(4) (7) (8)
		Acesso à Justiça	(1) (2) (3)		(5) (6)
		Acesso à informação e participação política			(9)

3) Classificação de Resultados por Categorias (variáveis 2)

Sistema de Monitoramento – ONU						
Comitê/Conselho/ Comissão	Ano da análise do relatório	Categorias	0 (zero) + satisfativo - violador	1 (um) Meio termo	2 (dois) + Violador - satisfativo	
CDH	2000	Recepção do Direito				
		Propostas Orçamentárias				
		Capacidades Estatais			(1) (2)	
	2008	Recepção do Direito				
		Propostas Orçamentárias				
		Capacidades Estatais		(1)	(2) (3) (4)	
	2010	Recepção do Direito				
		Propostas Orçamentárias				
		Capacidades Estatais				(1) (2) (3) (4)
	2016	Recepção do Direito				(3)
		Propostas Orçamentárias				(3)
		Capacidades Estatais	(1)			(2) (3) (4) (5) (6)
Comitê DESC	1999	Recepção do Direito			(1) (2)	
		Propostas Orçamentárias				
		Capacidades Estatais			(1) (2)	
	2011	Recepção do Direito		(5)	(7)	
		Propostas Orçamentárias		(6)	(9)	

		Capacidades Estatais		(1) (2) (3) (4) (6)	(8)
CEDAW	1997	Recepção do Direito			(2) (4)
		Propostas Orçamentárias			
		Capacidades Estatais	(1)		(3)
	2002	Recepção do Direito			(1)
		Propostas Orçamentárias			
		Capacidades Estatais		(2)	(2)
	2004	Recepção do Direito			(1) (2)
		Propostas Orçamentárias			
		Capacidades Estatais			(3) (4)
	2010	Recepção do Direito	(1)		(2)
		Propostas Orçamentárias			
		Capacidades Estatais		(7)	(3) (4) (5) (6) (8)
	2016	Recepção do Direito			(11)
		Propostas Orçamentárias			(14) (16)
		Capacidades Estatais		(5) (10) (13)	(1) (2) (3) (4) (6) (8) (9) (12) (14) (15) (17)
Sistema de Monitoramento – OEA					
Comitê/Conselho/Comissão	Ano da análise do relatório	Categorias	0 (zero) + satisfativo - violador	1 (um) Meio termo	2 (dois) + Violador - satisfativo
CIDH	1996	Recepção do Direito			(1)
		Propostas Orçamentárias			
		Capacidades Estatais			(1) (2)
MESECVI	2008	Recepção do			(1)

		Direito			(2) (3) (4) (5) (6) (7)
		Propostas Orçamentárias			(25)
		Capacidades Estatais			(8) (9) (10) (11) (12) (13) (14) (15) (16) (17) (18) (19) (20) (21) (22) (23) (24) (26) (27) (28) (29)
	2011	Recepção do Direito	(1) (2) (3) (4)		
		Propostas Orçamentárias			(12)
		Capacidades Estatais	(5)		(6) (7) (8) (9) (10) (11)
	2012	Recepção do Direito	(1) (2) (3) (5) (6)		
		Propostas Orçamentárias			(20) (21)
		Capacidades Estatais			(4) (7) (8) (9) (10) (11) (12) (13) (14) (15) (16)

					(17) (18) (19) (22) (23) (24) (25)
	2015	Recepção do Direito	(1) (2) (3)		
		Propostas Orçamentárias			(8)
		Capacidades Estatais			(4) (5) (6) (7) (9)

* Elaborado pela autora, a partir das recomendações dos conselhos e comitês citados, aplicando a técnica de medição por standards.

**Os números entre parênteses da classificação 1 refere-se à quantidade de recomendações classificadas no quadro Mapeamento Resultado Brasil.

*** Os números entre parênteses da classificação 2 e 3 referem-se ao número que individualiza a recomendação classificada no quadro Mapeamento Resultado Brasil.

ANEXO N
GRÁFICOS