



**OS SISTEMAS INTERNACIONAIS DE PROTEÇÃO AOS DIREITOS HUMANOS  
E A RESPONSABILIDADE DO ESTADO NO ENFRENTAMENTO À VIOLÊNCIA  
DOMÉSTICA E FAMILIAR**

**INTERNATIONAL HUMAN RIGHTS PROTECTION SYSTEMS AND THE  
STATE'S RESPONSIBILITY TO FACE DOMESTIC AND FAMILY VIOLENCE**

<i>Recebido em:</i>	07/10/2019
<i>Aprovado em:</i>	24/11/2019

**Luanna Tomaz Souza<sup>1</sup>**

**Andreza Pantoja Smith<sup>2</sup>**

**Vida Evelyn Pina Bonfim Ferreira<sup>3</sup>**

**RESUMO**

No presente artigo analisamos, a partir da atuação dos sistemas internacionais de proteção dos Direitos Humanos, o alcance da responsabilidade do Estado no enfrentamento às violências cometidas contra as mulheres. O objetivo do artigo é verificar de que modo o

<sup>1</sup> Professora do Programa da Faculdade de Direito e do Pós-Graduação em Direito da UFPA; Doutora em Direito (Universidade de Coimbra) e Pós-doutora em Direito (PUC-Rio); Coordenadora do NEIVA (Núcleo de Estudos Interdisciplinares da Violência na Amazônia); Coordenadora do Grupo de Estudos e Pesquisas Direito Penal e Democracia. E-mail: luannatomaz@hotmail.com

<sup>2</sup> Professora da Faculdade de Direito e do Programa de Pós Graduação em Direito da UFPA; Doutora em Direito (UFPA); Pesquisadora do NEIVA (Núcleo de Estudos Interdisciplinares da Violência na Amazônia). E-mail: andrezapantoja@gmail.com

<sup>3</sup> Discente de graduação da Universidade Federal do Pará; Integrante do Grupo de Estudos e Pesquisas Direito Penal e Democracia. E-mail: vidaevelyn10@hotmail.com



sistema global e interamericano de proteção de Direitos Humanos tem compreendido a atuação do Estado nas situações de violência doméstica e familiar. Realiza-se uma metodologia de base feminista pautada na perspectiva de transformação das instituições, reconhecendo limites e também apresentando potencialidades na defesa e promoção dos direitos das mulheres. A pesquisa é de base bibliográfica e documental, sendo analisados os documentos internacionais e nacionais de reconhecimento dos direitos das mulheres e decisões da Corte Interamericana de direitos humanos acerca da temática.

**Palavras-chave:** Sistemas Internacionais de Proteção dos Direitos Humanos; Responsabilidade do Estado; Violência doméstica e familiar.

#### ABSTRACT

In the present article we analyze, from the performance of the international human rights protection systems, the extent of the State's responsibility in facing the violence committed against women. The purpose of the article is to verify how the global and inter-american human rights protection system has understood the state's role in situations of domestic and family violence. A feminist methodology based on the perspective of transformation of the institutions is realized, recognizing limits and also presenting potentialities in the defense and promotion of women's rights. The research is bibliographic and documentary, being analyzed the international and national documents of recognition of the rights of women and decisions of the Inter-American Court of human rights on the subject.

**Keywords:** International Human Rights Protection Systems; State Responsibility; Domestic and family violence.

## 1. INTRODUÇÃO



O presente artigo busca analisar, a partir da atuação dos sistemas internacionais de Proteção dos Direitos Humanos, o alcance da responsabilidade do Estado no enfrentamento às violências cometidas contra as mulheres.

Para Gianpaolo Smanio (2013, p.11), “a qualidade da democracia implica na qualidade das políticas públicas efetivadas e, portanto, na garantia dos Direitos Fundamentais e da Cidadania”. Assim analisar a atuação do Estado, em especial por meio das políticas públicas, é essencial para verificar a concretização dos direitos fundamentais. As políticas públicas, de outro lado, se legitimam na concretização da cidadania.

No atual contexto, em que precisam ser efetivados inúmeros direitos e os recursos são finitos, é, muitas vezes, preciso tomar decisões sobre prioridades. Em um Estado social e democrático, espera-se que as políticas foquem prioritariamente em grupos vulnerabilizados diante do objetivo de redução das desigualdades (DUARTE, 2013). É, deste modo, fundamental que o Estado atue frente ao cenário de violência vivido pelas mulheres. No Brasil, mais de 500 mulheres são agredidas a cada hora<sup>4</sup>.

A atuação do Estado diante dos problemas sociais pode ocorrer de diferentes maneiras e envolve, em especial, ações de planejamento, financiamento, regulação e execução direta de políticas e serviços (MACHADO, 2013). É possível ainda falar na responsabilidade civil do Estado por ato omissivo ou comissivo o que pode gerar indenização mediante previsão constitucional<sup>5</sup> (MELLO, 2012).

Assim, o objetivo do artigo é verificar de que modo o sistema global e interamericano de proteção de Direitos Humanos tem compreendido a atuação do Estado nas situações de violência doméstica e familiar. Realiza-se uma metodologia de base feminista pautada na

---

<sup>4</sup> JORNAL NACIONAL. **Mais de 500 mulheres são agredidas a cada hora no Brasil, diz pesquisa**. Disponível em: <https://g1.globo.com/jornal-nacional/noticia/2019/02/26/mais-de-500-mulheres-sao-agredidas-a-cada-hora-no-brasil-diz-pesquisa.ghtml>. Acesso em: 31 mar. 2019.

<sup>5</sup> Artigo 37, §6º CF: As pessoas jurídicas de direito público e as de direito privado prestadoras de serviços públicos responderão pelos danos que seus agentes, nessa qualidade, causarem a terceiros, assegurado o direito de regresso contra o responsável nos casos de dolo ou culpa.



perspectiva de transformação das instituições, reconhecendo limites e também apresentando potencialidades na defesa e promoção dos direitos das mulheres (SOUZA et al, 2019). A pesquisa é de base bibliográfica e documental sendo analisados os documentos internacionais e nacionais de reconhecimento dos direitos das mulheres e as decisões da Corte Interamericana de direitos humanos acerca da temática.

## **2. A VIOLÊNCIA COMETIDA CONTRA A MULHER COMO UMA VIOLAÇÃO AOS DIREITOS HUMANOS**

A noção de violência cometida contra as mulheres foi, ao longo do tempo, se ampliando partir das inúmeras conferências e da incorporação da linguagem dos direitos humanos pelos movimentos feministas. Esta passa a ser percebida como uma violação aos direitos humanos e não mais em uma dimensão individual ou reservada ao sagrado convívio da família (SAFFIOTI, 1999). A Lei Maria da Penha (Lei 11.340/2006) reconhece este avanço ao nomear a violência doméstica e familiar enquanto uma violação dos direitos humanos (art. 6º).

Em verdade, a Lei reconhece confere grande importância aos direitos humanos das mulheres. Em seu artigo primeiro reconhece a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher (de 1979)<sup>6</sup> e a Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher (1994)<sup>7</sup>. Isso torna-se relevante para compreender que a Lei Maria da Penha é fruto da pressão dos movimentos de mulheres e feministas e dos tratados internacionais, por isso repercute um avançar internacional.

---

<sup>6</sup> Promulgada, no Brasil, por meio do Decreto nº 4.377, de 13 de setembro de 2002. A Lei chama erroneamente de Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Violência contra a Mulher

<sup>7</sup> Promulgada, no Brasil, por meio do Decreto nº 1.973, de 1º de agosto de 1996.



Em 2001, o Relatório 54 da Comissão Interamericana de Direitos Humanos, que atuou no Caso Maria da Penha<sup>8</sup> reafirmou que os delitos incluídos no conceito de violência contra a mulher constituem uma violação dos direitos humanos.

O artigo segundo da Lei reitera que toda mulher, “independentemente de classe, raça, etnia, orientação sexual, renda, cultura, nível educacional, idade e religião, goza dos direitos fundamentais inerentes à pessoa humana” e que deve ser assegurado a ela o direito de “viver sem violência”.

No artigo terceiro, a Lei ainda afirma que devem ser reconhecidos os direitos humanos das mulheres, devendo ser a elas asseguradas as condições para o exercício efetivo dos direitos à vida, à segurança, à saúde, à alimentação, à educação, à cultura, à moradia, ao acesso à justiça, ao esporte, ao lazer, ao trabalho, à cidadania, à liberdade, à dignidade, ao respeito e à convivência familiar e comunitária, seja pelo poder público, pela família e pela sociedade.

Percebe-se que a Lei Maria da Penha é assim um marco teórico não apenas do enfrentamento às violências cometidas contra às mulheres, mas do reconhecimento dos direitos das mulheres como direitos humanos. Ao reconhecer o problema enquanto uma violação aos direitos humanos possibilita também, para além do recurso ao sistema de justiça criminal, aos sistemas internacionais de proteção aos direitos humanos.

A própria noção de igualdade entre homens e mulheres foi tardiamente contemplada pelo Direito Internacional, mais ainda a noção de que os direitos das mulheres seriam parte integrantes daquilo que se convencionou chamar de direitos humanos o que ocorrerá com a

---

<sup>8</sup> Denúncia apresentada pela Senhora Maria da Penha Maia Fernandes, pelo Centro pela Justiça e pelo Direito Internacional (CEJIL) e pelo Comitê Latino-Americano de Defesa dos Direitos da Mulher (CLADEM) sobre a tolerância do país nos casos de violência contra mulheres que levou o ex-marido da Maria da Penha há esperar mais de 18 anos por uma prisão depois de tê-la tentado matar por duas vezes. Relatório disponível em: [https://cidh.oas.org/annualrep/2000port/12051.htm#\\_ftnref6](https://cidh.oas.org/annualrep/2000port/12051.htm#_ftnref6). Acesso em: 23 mar 2019.



partir da Conferência Mundial dos Direitos Humanos, da ONU, que, em 1993, no seu art. 18, pela primeira vez, afirma que:

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

Pautar o enfrentamento à situação de violência no marco dos direitos humanos significa analisar toda sua extensão, fortalecendo uma perspectiva de emancipação e promoção social, a partir do reconhecimento de sujeitos de direito e da dignidade humana.

O lema “os direitos das mulheres são direitos humanos” vai emergir na Conferência do Quênia, de 1985. Na verdade, trata-se de uma disputa intensa dos movimentos feministas para alargar o próprio conceito de direitos humanos diante do individualismo e do discurso ocidental presente em sua construção. Discutia-se assim como essa categoria poderia abarcar crianças, indígenas, mulheres, negros e outros sujeitos, assim como de que forma poderia incluir grupos para além de indivíduos (DAVIS, 2018).

Para Herrera Flores (2009), é fundamental pensar os direitos humanos como resultados provisórios de lutas sociais. Não se tratam de direitos concedidos pelos Estados ou pela ordem internacional, mas conquistados por pessoas que buscavam acesso a determinado bem jurídico e encontraram barreiras aparentemente intransponíveis.

No âmbito das violências cometidas contra as mulheres, desde a década de 80, os movimentos feministas trouxeram uma série de reivindicações que vão desde a própria visibilidade do tema a mecanismos de controle social (conselhos da mulher) e serviços (como as casas-abrigos). Algumas dessas reivindicações foram sendo incorporadas. A própria



Constituição de 1988 impôs ao Estado a obrigação de agir diante do cenário de violência doméstica e familiar<sup>9</sup>.

A Lei Maria da Penha segue essa perspectiva ao trazer um foco amplo, não apenas no viés de responsabilização, mas de prevenção e assistência. A referida Lei aponta a necessidade de estruturação de uma série de serviços<sup>10</sup>, como os centros de referência e as casas-abrigos, e ações de prevenção<sup>11</sup>, como o destaque da temática de gênero nos currículos escolares.

---

<sup>9</sup> Art. 226, § 8º: O Estado assegurará a assistência à família na pessoa de cada um dos que a integram, criando mecanismos para coibir a violência no âmbito de suas relações.

<sup>10</sup> Art. 35. A União, o Distrito Federal, os Estados e os Municípios poderão criar e promover, no limite das respectivas competências: I - centros de atendimento integral e multidisciplinar para mulheres e respectivos dependentes em situação de violência doméstica e familiar; II - casas-abrigos para mulheres e respectivos dependentes menores em situação de violência doméstica e familiar; III - delegacias, núcleos de defensoria pública, serviços de saúde e centros de perícia médico-legal especializados no atendimento à mulher em situação de violência doméstica e familiar; IV - programas e campanhas de enfrentamento da violência doméstica e familiar; V - centros de educação e de reabilitação para os agressores.

<sup>11</sup> Art. 8º. A política pública que visa coibir a violência doméstica e familiar contra a mulher far-se-á por meio de um conjunto articulado de ações da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e de ações não-governamentais, tendo por diretrizes: I - 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; II - a promoção de estudos e pesquisas, estatísticas e outras informações relevantes, com a perspectiva de gênero e de raça ou etnia, concernentes às causas, às consequências e à frequência da violência doméstica e familiar contra a mulher, para a sistematização de dados, a serem unificados nacionalmente, e a avaliação periódica dos resultados das medidas adotadas; III - o respeito, nos meios de comunicação social, dos valores éticos e sociais da pessoa e da família, de forma a coibir os papéis estereotipados que legitimem ou exacerbem a violência doméstica e familiar, de acordo com o estabelecido no inciso III do art. 1º, no inciso IV do art. 3º e no inciso IV do art. 221 da Constituição Federal; IV - a implementação de atendimento policial especializado para as mulheres, em particular nas Delegacias de Atendimento à Mulher; V - a promoção e a realização de campanhas educativas de prevenção da violência doméstica e familiar contra a mulher, voltadas ao público escolar e à sociedade em geral, e a difusão desta Lei e dos instrumentos de proteção aos direitos humanos das mulheres; VI - a celebração de convênios, protocolos, ajustes, termos ou outros instrumentos de promoção de parceria entre órgãos governamentais ou entre estes e entidades não-governamentais, tendo por objetivo a implementação de programas de erradicação da violência doméstica e familiar contra a mulher; VII - a capacitação permanente das Polícias Civil e Militar, da Guarda Municipal, do Corpo de Bombeiros e dos profissionais pertencentes aos órgãos e às áreas enunciados no inciso I quanto às questões de gênero e de raça ou etnia; VIII - a promoção de programas educacionais que disseminem valores éticos de irrestrito respeito à dignidade da pessoa humana com a perspectiva de gênero e de raça ou etnia; IX - o destaque, nos currículos escolares de todos os níveis de ensino, para os conteúdos relativos aos direitos humanos, à equidade de gênero e de raça ou etnia e ao problema da violência doméstica e familiar contra a mulher.



Percebe-se assim como é complexa a relação entre o Estado e as demandas dos movimentos, muitas vezes passando por processos de tradução em que demandas por políticas públicas são traduzidas como demandas punitivas (SOUZA e LOPES, 2018). É necessário olhar esses processos duplamente constitutivos em que o estado produz os sujeitos que governa e também vários processos de constituição desses sujeitos como parte de um fluxo contínuo de produção do próprio estado (AGUIÃO, 2016).

Segundo Vianna e Lowenkron (2017), é assim impossível pensar as relações de gênero “fora do Estado”, do mesmo modo que não há processos de Estado que não sejam atravessados por dinâmicas, gramáticas e/ou dispositivos generificados.

Dentro dessa perspectiva é interessante observar de que modo o sistema interamericano e internacional de direitos humanos tem compreendido a relação entre as situações de violência doméstica e os processos de Estado, em especial verificando as formas de responsabilização traçadas e se essas tem ido além da esfera penal.

### **3. O ESTADO NO ENFRENTAMENTO ÀS VIOLÊNCIAS COMETIDAS CONTRA AS MULHERES NOS SISTEMAS INTERNACIONAIS DE PROTEÇÃO AOS DIREITOS HUMANOS**

A consolidação do Direito Internacional dos Direitos Humanos se dá com a adoção da Carta da Organização das Nações Unidas (ONU), em 1945, oportunidade em que as Nações buscavam construir formas de cooperação para a construção da paz e da segurança internacional, gerando a consolidação da ideia de que violações de Direitos Humanos são preocupações da sociedade internacional e do sistema global de proteção dos Direitos Humanos (PIOVESAN, 2016).

Posteriormente, observa-se um movimento de criação e expansão de Sistemas Regionais de Proteção de Direitos Humanos, especialmente com a adoção da Carta da Organização dos Estados Americanos, em 1967. Abaixo, analisa-se a constituição desses



sistemas e as previsões específicas sobre e a responsabilidade dos Estados na proteção dos Direitos Humanos das Mulheres.

É importante, contudo, destacar que esse movimento de responsabilização dos Estados se relaciona particularmente com o avançar de três dimensões: a) o reconhecimento dos direitos humanos das mulheres e das violências cometidas contra elas, já abordado anteriormente; b) o reconhecimento das vítimas enquanto sujeitos de direitos; c) o reconhecimento das indenizações por parte do Estado como meio de reparação do dano.

O reconhecimento dos Direitos Humanos das Mulheres tem como grande marco a Plataforma de Ação da IV Conferência Mundial Sobre a Mulher (realizada em 1995, em Pequim), na qual é firmado o compromisso com “A plena implementação dos direitos humanos das mulheres e meninas, como parte inalienável, integral e indivisível de todos os direitos humanos e liberdades fundamentais” (Declaração e Plataforma de Ação da IV Conferência Mundial Sobre a Mulher, n. 9).

O reconhecimento das vítimas enquanto sujeitos de direitos tem como marco a Declaração dos Princípios Básicos de Justiça Relativos às Vítimas da Criminalidade e de Abuso de Poder, das Nações Unidas, adotada por meio da Resolução 40/34, de 29 de novembro de 1985 (SOUZA, 2013).

A Declaração trouxe uma direção importante acerca dos direitos das vítimas destacando questões como: garantia de acesso à justiça e tratamento justo; tratamento com compaixão e respeito; informação sobre seu papel e alcance; assistência apropriada (legal, médica, psicológica); informação sobre a tramitação processual; ressarcimento dos danos.

No caso da reparação do dano por parte do autor, surgem cada vez mais mecanismos que possibilitam isso no âmbito criminal e cível. O próprio Código de Processo Penal, em 2008, sofreu uma reforma<sup>12</sup> que determina, em seu art. 387, IV, que a sentença penal

---

<sup>12</sup> Lei nº 11.719, de 2008.



condenatória dedicará um capítulo para fixar o valor indenizatório civil mínimo para a vítima, sem que esta necessita ingressar com uma ação de conhecimento no juízo cível, bastando iniciar a fase de cumprimento de sentença no juízo cível. Recentemente o STJ - Superior Tribunal de Justiça, no Recurso Especial Repetitivo (REsp) n. 1675874/MS, reconhece o instituto do dano moral no contexto específico da violência doméstica.

A responsabilidade civil observada nesses casos fomenta a proteção da dignidade da mulher em situação de violência. A vítima sofre para além do dano direto (patrimonial, físico, psicológico) um trauma emocional que é potencializado pelos aborrecimentos relativos ao processo (DELMAS-MARTY, 2004). Por meio da fixação de valor indenizatório se compensa danos morais e materiais eventualmente sofridos, inibe-se condutas com alto grau de censurabilidade, e possibilita-se a reconstrução da vida dessas mulheres (BONNA, SOUZA e LEAL, 2019).

Mesmo com esses mecanismos, contudo, em alguns casos é um grande desafio conseguir a reparação porque o agressor é ignorado, não pode ser processado por questões formais (como a prescrição) ou, mesmo processado, é insolvente. Por isso é fundamental pensarmos os mecanismos de indenização ou de responsabilização do Estado.

Segundo Mireille Delmas-Marty (2004), o princípio da indenização pelo Estado surge na Nova Zelândia, em 1963, e na Inglaterra, em 1964. Desenvolve-se, a partir de 1965, nos EUA e no Canadá e, nos anos 70, nos países europeus de família romano-germânica. O sistema de indenização por meios públicos foi proposto, em 1974, no XI Congresso Internacional de Direito Penal sob justificativa da solidariedade social, imperativo da modernidade. A indenização por meio do Estado também contribui para o apaziguamento da relação, necessário para sua reinserção.

Na União Europeia, destaca-se a Resolução 77 (27), de 28 de setembro de 1977, tratando da indenização às vítimas dos processos criminais. Em 1983, a Convenção Europeia, de 24 de novembro de 1983, aborda a indenização pelo Estado às vítimas de crimes violentos.



Para Severo (2009), deve haver compatibilização da obrigação de indenizar como com o plano das tendências de responsabilidade. A responsabilidade pública é visualizada como elemento de garantia das relações privadas. Ganham força assim internacionalmente mecanismos de custeio que envolvem seguros e fundos de indenização.

Em que pese ser importante pensar em formas de reparação que sejam fundamentais para garantir a reconstrução da vida dessas mulheres, esta não pode ser a única responsabilidade do Estado no enfrentamento das violências.

### 3.1A RESPONSABILIDADE DO ESTADO NO SISTEMA GLOBAL

No Sistema Global de Proteção dos Direitos Humanos é possível encontrar, na Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher – CEDAW (ONU, 1979)<sup>13</sup>, o regramento acerca da responsabilidade do Estado no que tange à garantia dos direitos humanos das mulheres e consequente prevenção e enfrentamento das violências domésticas e familiares que possa afetá-las.

Em todos os seus dispositivos, a CEDAW prescreve que os Estados-parte irão adotar todas as medidas necessárias (inclusive legislativas), em todas as esferas, para assegurar que as mulheres possam usufruir dos direitos humanos com liberdade (art. 3º). Especificamente acerca do ambiente doméstico e familiar, no art. 16 da CEDAW está disposto que:

Os Estados-Partes adotarão todas as medidas adequadas para eliminar a discriminação contra a mulher em todos os assuntos relativos ao

---

<sup>13</sup> Promulgada no país por meio do Decreto nº 89.460, de 20 de março de 1984, fazendo-se ressalvas quanto aos artigos que impunham igualdade de direitos entre homens e mulheres (artigos 15, parágrafo 4º, e 16, parágrafo 1º, alíneas a, c, g e h). Este Decreto foi depois revogado pelo Decreto nº 4.377, de 13 de setembro de 2002.



casamento e às relações familiares, em particular, com base na igualdade entre homens e mulheres.

Em 1993, a Assembleia Geral da ONU proclamou a Resolução n. 48/104, instituindo a Declaração sobre a Eliminação da Violência contra as Mulheres, na qual define que:

(...) violência contra as mulheres significa qualquer ato de violência baseado no gênero do qual resulte, ou possa resultar, dano ou sofrimento físico, sexual ou psicológico para as mulheres, incluindo as ameaças de tais atos, a coação ou a privação arbitrária de liberdade, que ocorra, quer na vida pública, quer na vida privada. (art. 1º)

Em seus demais dispositivos estão previstas diversas ações que os Estados devem tomar para prevenir e enfrentar a violência contra a mulher, em variadas perspectivas e âmbitos, desde a promoção das mudanças culturais e legislativas, até a produção de estudos e diagnósticos que se debrucem sobre a questão da violência doméstica.

Em 1995, com o advento da Declaração e a Plataforma de Ação da IV Conferência Mundial Sobre a Mulher, surge o compromisso dos Estados participantes da Conferência com (a) prevenir e eliminar todas as formas de violência contra as mulheres e meninas e (b) estudar as causas, natureza, gravidade e consequências da violência contra as mulheres, bem como as aplicadas para preveni-la ou repará-la, especialmente acerca da violência doméstica.

No entanto, apesar desse esforço de adoção de compromissos internacionais para modificar a situação das mulheres a fim de garantir-lhes igualdade de direitos e uma vida sem violência, é possível identificar em muitos contextos a ocorrência de muitas formas de violências contra mulheres, especialmente a doméstica e familiar.



Assim, o Comitê para Eliminação da Discriminação contra a Mulher, no exercício de sua competência e atento às realidades vividas por mulheres em todo o mundo, tem expedido recomendações aos Estados-Parte da CEDAW reiterando a necessidade da adoção de medidas para prevenção e enfrentamento às situações específicas de violência contra a mulher, abaixo analisadas.

Em 1989, o Comitê expediu a Recomendação nº 12, recomendando que os Estados Partes incluíssem em seus informes periódicos dados sobre legislação de proteção à mulher contra violências; outras medidas adotadas para erradicar a violência contra a mulher; medidas de apoio a mulheres vítimas de violência e dados estatísticos sobre a situação.

Em 1992, durante do 11º período de sessões, o Comitê expediu a Recomendação geral nº 19, a qual afirma que a discriminação contra as mulheres inclui a violência de gênero e ressalta que a Convenção se aplica à violência praticada pelas autoridades públicas, o que também constitui violação das obrigações do Estado perante o Direito Internacional dos Direitos Humanos.

Ademais, são apontadas recomendações concretas aos Estados, para que, entre outras coisas, adotem medidas eficazes de enfrentamento dos atos públicos ou privados de violência por razões de sexo, incluindo a adequada proteção da integridade e dignidade da mulher nas leis protetivas, concedendo o apoio devido às vítimas.

É recomendado, também, que os/as agentes do sistema de justiça e segurança sejam capacitados/as para aplicar a Convenção e que sejam produzidas estatísticas e pesquisas sobre a amplitude e efeitos da violência, bem como sobre a eficácia das medidas preventivas e repressivas adotadas.

Acerca das atitudes, costumes e práticas que perpetuam a violência contra a mulher e o tipo de violência que engendram, os Estados devem individualizar a índole e o alcance, apresentando as medidas tomadas para superá-las, bem como os resultados obtidos quanto à superação da desigualdade que atende as mulheres.



Outra preocupação diz respeito ao tráfico de mulheres e exploração sexual, pelo que os Estados devem apontar as medidas preventivas e repressivas adotadas, informando os dados sobre o problema, as disposições penais e as medidas de prevenção adotadas, assim como as medidas protetivas para as mulheres que se prostituem ou sejam vítimas de tráfico ou outras formas de exploração sexual, inclusive prevendo procedimentos eficazes de denúncia, reparação e indenização.

Os Estados também devem informar dados sobre assédio sexual ou outras formas de coação nos espaços de trabalho, incluindo a preocupação com o trabalho doméstico, bem como as ações construídas para prevenir e enfrentar violações de direitos das mulheres nesses espaços.

Quanto à proteção destinadas às mulheres nas zonas rurais, os Estados devem apontar quais serviços possuem, inclusive nas comunidades isoladas, informando também quais riscos atingem as mulheres nesse contexto.

Entre as medidas recomendadas para resolver o problema da violência na família, estão: previsão de sanções penais e recursos civis, criação de legislação que elimine a defesa da honra como justificativa para atacar as mulheres ou matá-las; construção de serviços como abrigos, assessoramento e programas de reabilitação para proteção das vítimas de violências; e a criação de programas de reabilitação para os culpados de violência doméstica; além da estipulação de serviços de apoio para as famílias em que ocorreram incesto ou abusos.

Em 2010, o Comitê expediu a Recomendação Geral n. 28 relativa às obrigações básicas dos Estados Partes em virtude do artigo 2 da Convenção para Eliminação de todas as formas de discriminação contra a mulher.

No documento foi assignado, entre outras coisas, que os Estados partes devem garantir que as mulheres invoquem o princípio da igualdade nas casos de denúncias de atos discriminatórios cometidos com violação da Convenção por agentes públicos ou privados,



pelo que os Estados partes devem garantir o acesso delas a recursos acessíveis e oportunos, como assistência e apoio jurídico, que esses recursos sejam determinados em uma audiência justa por um juiz ou tribunal competente e independente.

No caso da discriminação contra a mulher violar outros direitos humanos, como a vida e a integridade física, como nos casos de violência doméstica, os Estados partes estão obrigados a proceder ações penais, levando os infratores à juízo, para a imposição das sanções penais correspondentes.

Em 2017, o Comitê CEDAW expediu a Recomendação nº 35, atualizando a Recomendação n. 19, na qual fica determinado que os Estados partes devem reconhecer a violência de gênero que atinge mulheres como equivalente à tortura, aos tratamentos cruéis, desumanos ou degradantes, incluindo os casos de estupro e violência domésticas, e que, em alguns casos, violência de gênero contra mulheres pode constituir crimes internacionais.

Assim, o documento passa a expor as obrigações gerais dos Estados partes acerca da violência de gênero contra mulheres, inicialmente afirmando que tal violência constitui discriminação contra as mulheres, pelo que se aplicam todas as obrigações da Convenção, especialmente aquela referente ao dever imediato dos Estados partes de buscar, por todos os meios, a eliminação de tais situações que afligem mulheres, sem qualquer possibilidade de justificativa de atrasos nas medidas necessárias.

Tal obrigação compreende ao menos dois aspectos de responsabilidades dos Estados partes conforme a Convenção e o Direito Internacional: quando resulte de ação ou omissão do Estado-parte ou de seus agentes, ou de agentes não estatais.

No primeiro caso, a responsabilidade do Estado parte é identificada a partir de atos ou omissões de seus órgãos e agentes que compõem o Poder Executivo, Legislativo e Judiciário, o que inclui as leis, políticas, programas e procedimentos, sendo necessária a existência de um corpo normativo e de serviços jurídicos eficazes e acessíveis para o enfrentamento de todas as formas de violência de gênero contra mulheres cometidas por



agentes do Estado, em seu território ou extraterritorialmente, incluindo a necessidade de prevenir tais atos e omissões com treinamento, acompanhamentos, investigações disciplinares, assim como fornecer reparações nos casos de violência de gênero contra as mulheres, inclusive nos casos de crimes internacionais, considerando a diversidade das mulheres e os riscos de discriminação interseccional.

Quanto ao segundo caso, identifica-se a atribuição de responsabilidade aos Estados partes por atos e omissões de agentes não estatais quando tais agentes foram responsáveis por exercer competências governamentais, incluindo órgãos privados que prestem serviços públicos, ou agentes privados atuando sob instrução, direção ou controle do Estado, inclusive no exterior. A segunda possibilidade se dá em face das obrigações de devida diligência, pois os Estados partes tem a obrigação de adotar medidas (legislativas e institucionais) para eliminar a discriminação contra mulheres praticadas por qualquer pessoa, organização ou empresa. Assim, os Estados partes serão responsabilizados quando não tomarem as medidas adequadas para impedir, e ainda para investigar, processar, punir e reparar atos e omissões de agentes não estatais que resultem em violência de gênero contra mulheres.

De um modo geral, essas obrigações incluem todas as áreas de atuação do Estado (legislativo, executivo e judicial) em todos os níveis (federal, estadual e municipal), especialmente para: a) adotar legislação que proíba todas as formas de violência de gênero contra as mulheres e meninas, harmonizando o Direito interno com a Convenção, prevendo sanções aos praticantes dos atos e reparações a vítimas/sobreviventes; b) prever recursos orçamentários adequados para execução de políticas públicas voltadas à prevenção e enfrentamento da violência de gênero contra mulheres, bem com eliminar atitudes institucionais ou dos agentes públicos que impliquem em tais violências; c) aplicar rigorosamente todas as disposições de Direito Penal que punam essa violência, garantindo que todos os procedimentos legais em casos envolvendo alegações de violência de gênero contra as mulheres sejam imparciais e justos; d) implementar medidas de reparação efetiva



às vítimas sobreviventes de violência de gênero, em diferentes medidas, desde monetárias até atendimentos de saúde física e mental.

Especificamente acerca das medidas legislativas, destaca-se o dever dos Estados partes de garantir que todas as formas de violência de gênero contra as mulheres, em todas as esferas, que constituam violação da sua integridade física, sexual ou psicológica, sejam criminalizadas e prevejam sanções legais proporcionais à gravidade da ofensa, mecanismos de reparação civil, bem como revoguem previsões legais que impeçam ou desencorajem mulheres a denunciar as violências sofridas.

Diante dos dados acima apresentados, resta evidente que o Direito Internacional dos Direitos Humanos está em consonância com o Direito Internacional para prever, no sistema global de proteção dos Direitos Humanos, as responsabilidades dos Estados partes dos tratados específicos no caso de violência contra a mulher.

### **3.2A RESPONSABILIDADE DO ESTADO NO SISTEMA INTERAMERICANO**

No Sistema Interamericano de Direitos Humanos, o documento normativo basilar para o enfrentamento da violência contra a mulher é a Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência Contra a Mulher, conhecida como “Convenção de Belém do Pará”, de 1994.

O referido documento prevê, em seu artigo 7, que os Estados partes, ao condenar todas as formas de violência contra a mulher, devem adotar medidas adequadas para prevenir, punir e erradicar tal violência, especialmente: a) abstendo-se de praticar atos de violência contra a mulher por seus agentes e instituições públicas; b) investigar e punir a violência contra a mulher; c) adotar medidas legislativas e administrativas adequadas; d) impor juridicamente aos agressores que se abstenham de perseguir, intimidar e ameaçar a mulher, proibindo-lhe de colocar a integridade física ou patrimonial dela em perigo; e)



modificar e abolir práticas e regulamentos que respaldem a tolerância e a persistência da violência contra a mulher; f) estabelecer procedimentos jurídicos justos e eficazes para as mulheres vítimas de violência, garantindo que elas obtenham as reparações devidas.

Além disso, é responsabilidade dos Estados partes da Convenção de Belém do Pará adotar medidas específicas para promover o direito da mulher a uma vida sem violência, o que implica em desenvolver programas educacionais para combater costumes e preconceitos que legitimem a violência contra mulheres e realizar treinamentos para todos os agentes públicos que compõem o sistema de segurança e justiça, bem como campanhas de conscientização do público em geral.

De outra banda, cabe aos Estados partes prestar serviços especializados à mulher em situação de violência, incluindo abrigos, orientação familiar, atendimento e custódia das crianças e adolescentes afetados, reabilitação e treinamento para participar plenamente da vida pública e social.

Na perspectiva da necessária produção de informações sobre o problema, cabe aos Estados partes assegurar a realização de pesquisas e produção de dados estatísticos sobre as causas, consequências e frequência da violência contra a mulher, para melhor avaliar a eficiência das medidas tomadas. Deve, ainda, promover a cooperação internacional para o intercâmbio de ideias e experiências, bem como a execução de programas destinados à proteção da mulher sujeitada a violência.

Além da identificação da responsabilidade do Estado na prevenção e enfrentamento da violência doméstica e familiar contra a mulher na normativa do sistema interamericano de Direitos Humanos, é possível observar conteúdos correlatos em recomendações e decisões da Comissão e da Corte Interamericana de Direitos Humanos.

Em 2001, em seu Relatório n. 54, a Comissão Interamericana manifestou-se acerca da denúncia promovida pela senhora Maria da Penha Maia Fernandes contra o Estado Brasileiro, alegando a tolerância da República Federativa do Brasil para com a violência



sofrida por parte de seu marido Marco Antônio Heredia durante os anos de convivência matrimonial, que culminou numa tentativa de homicídio e novas agressões em maio e junho de 1983, em decorrência do que sofre de paraplegia irreversível e outras enfermidades. A tolerância do Estado se configura por não haver efetivamente tomado por mais de 15 anos as medidas necessárias para processar e punir o agressor, apesar das denúncias efetuadas.

Após os procedimentos devidos, e sem que o Estado brasileiro tivesse enviado qualquer manifestação no prazo que lhe fora concedido, a Comissão concluiu que o Estado violou os direitos e o cumprimento de seus deveres segundo o artigo 7 da Convenção de Belém do Pará em prejuízo da Senhora Fernandes, bem como em conexão com os artigos 8 e 25 da Convenção Americana e sua relação com o artigo 1(1) da Convenção, por seus próprios atos omissivos e tolerantes da violação infligida.

Assim, recomendou que o Estado Brasileiro continuasse as reformas para impedir a tolerância estatal e o tratamento discriminatório da violência doméstica contra mulheres no Brasil, adotando como medidas de capacitação e sensibilização dos funcionários judiciais e policiais especializados; simplificação dos procedimentos judiciais penais a fim de que possa ser reduzido o tempo processual, sem afetar os direitos e garantias do devido processo; estabelecimento de formas alternativas às judiciais, mais rápidas e efetivas de solução de conflitos intrafamiliares; multiplicar o número de delegacias policiais especiais para a defesa dos direitos da mulher e dotá-las dos recursos especiais necessários à efetiva tramitação e investigação de todas as denúncias de violência doméstica, bem como prestar apoio ao Ministério Público na preparação de seus informes judiciais; incluir, em seus planos pedagógicos, unidades curriculares destinadas à compreensão da importância do respeito à mulher e a seus direitos reconhecidos na Convenção de Belém do Pará, bem como ao manejo dos conflitos intrafamiliares.

Em 2018, a Corte Interamericana expediu a sentença do *caso López Soto Y Otros vs. Venezuela*, no qual é alegada a responsabilidade internacional do Estado de Venezuela pelo



descumprimento do dever de prevenção em razão da privação da liberdade a que foi submetida Linda Loaiza López Soto, de então 18 anos de idade, entre 27 de março a 19 de julho de 2001, por um particular, e outros atos de violência sofridos durante quase quatro meses, o que incluiu mutilações, severas lesões físicas e consequências psicológicas cometidas com muita crueldade, assim como repetidas formas de violência sexual, tudo com um impacto profundo e irreversível na sua vida.

Foi alegada a responsabilidade do Estado pelo descumprimento da proibição absoluta da tortura e tratamentos cruéis, desumanos e degradantes, além do descumprimento das obrigações de investigar num prazo razoável e de oferecer à vítima acesso à justiça em condições de igualdade e sem discriminação.

Assim, a Corte entendeu que o Estado da Venezuela possui responsabilidade quanto ao descumprimento da obrigação de devida diligência para prevenir e proteger direitos de uma pessoa ou grupos frente a particulares, devido ter conhecimento dos riscos a partir do momento em que a situação da vítima foi denunciada pela sua irmã, o que, para a Corte, gerou para a Venezuela a obrigação de atuar com a devida diligência, uma vez que se tratava de desaparecimento ou sequestro de uma mulher, o que poderia levar a diversos tipos de violência, especialmente de natureza sexual.

A devida diligência se caracteriza pelo dever do Estado de agir para impedir violações de Direitos Humanos sempre que alguma autoridade tome conhecimento das denúncias, nascendo aí o dever de investigar, processar e responsabilizar. Também há o dever de prever na legislação, que deve prever de modo adequado os diferentes tipos de violência (sexual, física, tortura, maus tratos); bem como existe o dever de reparação e garantias de não repetição.

A Corte afirma que no caso sob análise restou comprovado que o agressor submeteu a vítima à escravidão sexual, exercendo atributos de direito de propriedade sobre ela, o que significa uma dimensão específica de discriminação contra a mulher, pelo que conclui que o



Estado é responsável em face da sua “grosseira omissão” que possibilitou a escravização sexual da vítima e a submissão dela à tortura.

Ao final, a Venezuela foi condenada à: promover a condução das investigações e o processo penal devido num prazo razoável, com a devida responsabilização dos agressoras da vítima; investigar e responsabilizar, num prazo razoável, os agentes do Estado que se omitiram face das denúncias do desaparecimento de Linda Loaiza López Soto; promover todos os tratamentos médicos, psicológicos e psiquiátricos necessários à vítimas e aos seus familiares; pagar a indenização pelos custos que a vítima e sua família tiveram com seu tratamento; modificar a legislação para enfrentar a adequadamente a violência contra a mulher; organizar o sistema de justiça para atuar nos casos de violência contra a mulher e implementar medidas de recolhimento de dados sobre o problema no país.

Nos casos acima estudados, é possível identificar diversos elementos de responsabilização do Estado na esfera dos Sistemas Internacionais de Proteção dos Direitos Humanos no tocante à violência contra a mulher, o que, para Camila Sales (2018, p. 1183) “demonstra um avanço na proteção dos direitos humanos. Se os mecanismos de acionamento internacional se mostram eficazes, os Estados são forçados a criar meios internos de proteção dos direitos humanos”<sup>14</sup>.

#### **4. O ATUAL CENÁRIO DE ENFRENTAMENTO ÀS VIOLÊNCIAS CONTRA AS MULHERES NO BRASIL**

A par dessa regulamentação internacional, é importante analisarmos de que forma o país tem atuado sobre o tema. Inegavelmente houve um fortalecimento das políticas de

---

<sup>14</sup> SALES, Camila Maria Risso. Direitos humanos das mulheres: cidadania e emancipação. **Revista Direito e Política**. Vol.13. N.3. Itajaí: 2018. p.1169-1200. Disponível em: <[www.univali.br/direitoepolitica](http://www.univali.br/direitoepolitica)>. Acesso em 14 jul. 2019.



enfrentamento às violências cometidas contra as mulheres no Brasil. Até 2011, observou-se um aumento em 161,75% dos serviços especializados a contar de 2003 (SPM, 2011). De acordo com o IPEA<sup>15</sup>, a Lei Maria da Penha fez diminuir em cerca de 10% a projeção anterior de aumento da taxa de homicídios domésticos, desde 2006, quando a legislação entrou em vigor.

Percebe-se, contudo, que essas políticas não têm alcançado todas as mulheres. Nos últimos dez anos a taxa de homicídios de mulheres não negras diminuiu 8% e, no mesmo período, a taxa de homicídio de mulheres negras aumentou 15%<sup>16</sup>. A violência contra as mulheres negras tem suas especificidades e está inscrita com a forma brutal com que essas mulheres têm sido tratadas em nossa sociedade. Infelizmente estudos sobre a Lei Maria da Penha não tem abordado isso o que contribui para o silenciamento dessas dimensões de abusos a partir da conjunção da lógica racista e sexista (FLAUZINA, 2015).

A partir da análise dos dados fica inegável o crescimento dos casos de violência contra as mulheres o que pode levar a hipóteses como o recrudescimento de algumas políticas. Nos últimos dois anos, houve um crescimento de 51% dos processos por feminicídio em 13 estados do Brasil<sup>17</sup>.

---

<sup>15</sup> GOVERNO DO BRASIL. **Lei Maria da Penha reduziu em 10% o número de homicídio de mulheres.** Disponível em: [http://www.brasil.gov.br/cidadania-e-justica/2015/12/lei-maria-da-penha-reduziu-em-10-o-numero-de-homicidio-de-mulheres?TSPD\\_101\\_R0=5aa8414f6acdca956612ebdcc887ec79cih0000000000000000205a7abdf00000000000000000000000005ca2416f004e2a5d3b08282a9212ab200066e4572e49ca9084f1b92ae563fdd015052a23b057ecb09dcadadcb61de55a7081acdbdf20a280095b6eb127df3d064249d7e54bc7c1dc864514edb1682e4028bfd7f42c3f8e7c8feadb64389f07f2b](http://www.brasil.gov.br/cidadania-e-justica/2015/12/lei-maria-da-penha-reduziu-em-10-o-numero-de-homicidio-de-mulheres?TSPD_101_R0=5aa8414f6acdca956612ebdcc887ec79cih0000000000000000205a7abdf00000000000000000000000005ca2416f004e2a5d3b08282a9212ab200066e4572e49ca9084f1b92ae563fdd015052a23b057ecb09dcadadcb61de55a7081acdbdf20a280095b6eb127df3d064249d7e54bc7c1dc864514edb1682e4028bfd7f42c3f8e7c8feadb64389f07f2b). Acesso em: 01 abril 2019.

<sup>16</sup> AGÊNCIA BRASIL. **Em 10 anos, assassinatos de mulheres negras aumentaram 15,4%.** Disponível em: <http://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2018-06/em-10-anos-assassinatos-de-mulheres-negras-aumentaram-154>. Acesso em: 1 abr. 2019.

<sup>17</sup> O GLOBO. **Em dois anos, processos por feminicídio crescem 51% em 13 estados do Brasil.** Disponível: <https://oglobo.globo.com/sociedade/em-dois-anos-processos-por-femicidio-crescem-51-em-13-estados-do-brasil-23373064>. Acesso em: 1 abr. 2019.



Para o Secretário Geral das Nações Unidas, Antonio Guterres<sup>18</sup>, ao redor do mundo crescem ações contra os direitos das mulheres. Para ele, essa reação é "profunda" e "implacável" e está tendo consequências em muitos âmbitos, começando por um aumento da violência contra as mulheres e, sobretudo, contra as ativistas e as envolvidas na política. Diante dessa situação, a Comissão sobre a Condição da Mulher tem atuado no sentido de garantir o papel dos sistemas de proteção social, do acesso a serviços públicos e das infraestruturas na luta pela igualdade.

Esses recuos têm se expressado no país de diversas formas. Cresce, em especial, um discurso "antifeminista" avesso ao que se chama de "ideologia de gênero", acusada de subverter as famílias. A gramática política que envolve a noção "ideologia de gênero" opera na lógica de "pânico moral", acobertando interesses políticos. Segundo Stanley Cohen (1972), esse pânico é gerado por uma ideia dita perigosa apresentada de uma forma estilizada e estereotipada pela mídia de massa. Para Richard Miskolci e Maximiliano Campana (2017), esse pânico aos movimentos feministas foi ampliado no Brasil pela presença de uma mulher na Presidência com claro discurso em defesa dos direitos das mulheres.

Um marco desses ataques começou com a retirada do Plano Nacional de Educação (PNE) e da Base Nacional Comum Curricular (BNCC) de frases como "superação das desigualdades educacionais, com ênfase na promoção de igualdade racial, regional, de gênero e de orientação sexual". Isso traz um grande valor simbólico ao enfraquecer a visibilidade do enfrentamento às discriminações de gênero e raciais. Em 2015, os planos municipais e estaduais de Educação, que deveriam prever o que seria da área nos próximos dez anos,

---

<sup>18</sup> UOL. **Comissão da ONU debate medidas para combater atual reação contra feminismo**. Disponível em: <https://universa.uol.com.br/noticias/efe/2019/03/11/comissao-da-onu-debate-medidas-para-combater-atual-reacao-contr-feminismo.htm>. Acesso em: 1 abr. 2019.



acompanharam o movimento, inclusive proibindo debates de gênero e sexualidade nas escolas<sup>19</sup>.

De acordo com Pinheiro-Machado e Scalco (2018), boa parte do movimento que levou a eleição do governo Bolsonaro, que sustenta uma gramática contra o feminismo, envolve homens que desejam reafirmar um modelo de masculinidade e se ressentem da maior autonomia das mulheres e da reação às práticas de violência.

Em verdade, após o golpe parlamentar que retirou do governo a primeira presidenta do país seguiu-se uma grande agenda de retrocessos (MIGUEL, 2017). Em primeiro lugar, houve corte de 40% dos programas voltados para mulheres<sup>20</sup>. Além dos cortes, foi desarticulada a secretaria que advogava essa pauta no governo: a Secretaria de Política para as Mulheres (SPM). Essa secretaria passou a compor, no governo Michel Temer, uma pasta genérica de Direitos Humanos.

No governo Bolsonaro, a pauta passou a ser assumida pelo Ministério da Mulher, Família e Direitos Humanos, recolocando a mulher no contorno do discurso da família com um viés conservador e que esfacela de vez a força dessa secretaria como articuladora de políticas públicas. De outro lado, a Secretaria de Políticas para a Igualdade Racial (SEPPIR) foi também desarticulada, o que inibiu as políticas focadas na proteção das mulheres negras.

Desde que assumiu o *status* ministerial no governo Lula, a Secretaria de Políticas para as Mulheres havia realizado um grande trabalho de estruturação das políticas as mulheres, desde o investimento direto até a realização de conferências de discussão com os movimentos, planos nacionais e diretrizes de funcionamento. Boa parte dessa documentação

---

<sup>19</sup> NOVA ESCOLA. "Gênero" e "orientação sexual" têm saído dos documentos sobre Educação no Brasil. Por que isso é ruim? Disponível em: <https://novaescola.org.br/conteudo/4900/os-termos-genero-e-orientacao-sexual-tem-sido-retirados-dos-documentos-oficiais-sobre-educacao-no-brasil-por-que-isso-e-ruim>. Acesso em: 19 mar. 2019.

<sup>20</sup> THE INTERCEPT. **Temer pede corte médio de 30% em programas sociais, mas verba para militares e agronegócio aumenta.** Disponível em: <https://theintercept.com/2016/09/02/temer-pede-corte-medio-de-30-em-programas-sociais-mas-verba-para-militares-e-agronegocio-aumenta/>. Acesso em: 19 mar. 2019.



sequer está mais a disposição nos canais do governo, como o Relatório Balanço Disque 180<sup>21</sup>, e muitos serviços e políticas estão sendo esfacelados com profundos cortes<sup>22 23</sup>.

Por outro lado, há um reforço do discurso focado nas ações de responsabilização<sup>2425</sup>, sem que isso repercuta para a vida das mulheres. Isso vai de encontro ao modelo de enfrentamento que geria as políticas. De acordo com a Secretaria de Políticas para Mulheres - SPM (2011b, p. 12), o enfrentamento não se restringe ao combate, “mas compreende também as dimensões da prevenção, da assistência e da garantia de direitos das mulheres”. O conceito de combate envolveria apenas os aspectos punitivos como “o estabelecimento e o cumprimento de normas penais que garantam a punição e a responsabilização dos agressores/autores de violência” (SPM, 2011b, p. 12).

O reforço feito no sistema punitivo impede que se construam alternativas mais potentes para politizar as edificações de gênero cristalizadas. Em que pese o inegável avanço da Lei Maria da Penha, ela não é por si só suficiente para a “desarticulação das hierarquizações de gênero que estruturam as relações sociais e as práticas institucionais” (FLAUZINA, 2015, p. 128). É necessário a implementação de medidas mais amplas e complexas.

---

<sup>21</sup> INESC. **Contingenciamento: quais setores sofreram cortes de orçamento?** Disponível em: <https://www.inesc.org.br/contingenciamento-quais-setores-sofreram-cortes-de-orcamento/>. Acesso em: 19 set. 2019.

<sup>22</sup> EXAME. **Após 7 meses, Damares não gastou um centavo com Casa da Mulher Brasileira.** Disponível em: <https://exame.abril.com.br/brasil/apos-7-meses-damares-nao-gastou-um-centavo-com-casa-da-mulher-brasileira/>. Acesso em: 19 set. 2019.

<sup>23</sup> FOLHA DE SÃO PAULO. **Damares extingue comitês de enfrentamento à violência contra mulher e minorias.** Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2019/08/damares-extingue-comites-de-enfrentamento-a-violencia-contramulher-e-minorias.shtml>. Acesso em: 19 set. 2019.

<sup>24</sup> UOL. **Bolsonaro sanciona lei e agressores de mulheres têm de pagar custos do SUS.** Disponível em: <https://www.uol.com.br/universa/noticias/redacao/2019/09/17/bolsonaro-altera-lei-e-agressores-de-mulheres-tem-de-pagar-custos-do-sus.htm>. Acesso em: 20 set. 2019.

<sup>25</sup> CAMARA. **Projeto aumenta pena mínima para crime de violência doméstica.** Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/552988-projeto-aumenta-pena-minima-para-crime-de-violencia-domestica/>. Acesso em: 20 set. 2019.



## 5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diante do que foi exposto, pode-se concluir que o Estado brasileiro tem descumprido obrigações internacionais no que concerne ao enfrentamento às violências perpetradas contra as mulheres, devendo-se discutir os limites de sua ação/omissão.

É importante reconhecer os avanços advindos com a promulgação da Lei Maria da Penha e a reorganização do Estado brasileiro para efetivá-la, especialmente no âmbito dos sistemas de justiça e segurança pública. Todavia, a Lei Maria da Penha impôs uma agenda para além da responsabilização penal, pautada na estruturação de serviços e em ações de prevenção. A antiga Secretaria de Políticas para as Mulheres iniciou um amplo processo de implementação da lei.

Salta aos olhos, porém, alguns retrocessos. Há denúncia de aumento nas violências sofridas por mulheres em diversos níveis e contextos, principalmente o feminicídio, e a desarticulação e serviços. Isto nos leva a questionar a responsabilidade do estado brasileiro no adequado cumprimento dos compromissos internacionais assumidos. Chama atenção, em especial, o necessário enfrentamento às discriminações de gênero estruturais que perpassam a sociedade e suas dimensões regionais, de raça e de classe que precisam ser enfrentadas.

Conforme estudado nos casos concretos, o dever de devida diligência não tem sido observado pelo Estado brasileiro, que tem se omitido de investir em políticas públicas de enfrentamento às desigualdades vividas por mulheres, seja no campo da vida privada ou na vida pública, e em ações de enfrentamento à violência. Centrar a atuação no sistema penal é reduzir em muito a sua responsabilidade, apesar de ser importante, é apenas um dos mecanismos existentes.

Em um momento em que se discute a responsabilização dos autores, seja com aumento de pena ou com indenização ao Estado pelos custos com o atendimento às mulheres, é fundamental discutirmos também os limites de responsabilização do Estado no



enfrentamento às diversas formas de violências. Os diversos documentos aqui elencados impõem a necessidade de ações prevenção, de assistência e de reparação às mulheres. A omissão do Estado reflete violação a estes compromissos e uma posição que termina corroborando com o atual cenário.

### REFERÊNCIAS

AGUIÃO, Silvia. “Não somos um simples conjunto de letrinhas”: disputas internas e (re)arranjos da política “LGBT”. **Cadernos Pagu** (46), janeiro-abril de 2016.

BONNA, Alexandre Pereira; SOUZA, Luanna Tomaz de; LEAL, Pastora do Socorro Teixeira. Reflexões sobre o dano moral em casos de violência doméstica cometida contra a mulher a partir do recurso especial repetitivo n. 1.675.874/ms. **Revista IBERC**, Minas Gerais, v.1, n.1, p. 01-28, nov.-fev./2019

COHEN, S. **Folk devils and moral panics: the creation of mods and rockers**. London: MacGibbon & Kee, 1972.

DAVIS, Angela. **A liberdade é uma luta constante**. São Paulo: Boitempo, 2018.

DELMAS-MARTY, Mireille. **Os grandes sistemas de política criminal**. Barueri: Manoele, 2004.

DUARTE, Clarice Seixas. O ciclo das políticas públicas. In: SMANIO, Gianpaolo Poggio; BERTOLIN, Patrícia Tuma Martins. **O Direito e as políticas públicas**. São Paulo: atlas, 2013. p.16-43.

FLAUZINA, Ana. Lei Maria da Penha: entre os anseios da resistência e as posturas da militância. FLAUZINA, Ana; FREITAS, Felipe; VIEIRA, Hector; PIRES, Thula. **Discursos**



**negros: Legislação penal, política criminal e racismo.** Brasília: Brado Negro, 2015, p.121-151.

FLORES, Joaquin Herrera. **A (re) invenção dos direitos humanos.** Florianópolis: Fundação Boiteaux, 2009.

MACHADO, CV. O papel federal no sistema de saúde brasileiro. In FUNDAÇÃO OSWALDO CRUZ. **A saúde no Brasil em 2030 - prospecção estratégica do sistema de saúde brasileiro:** organização e gestão do sistema de saúde [online]. Rio de Janeiro: Fiocruz/Ipea/Ministério da Saúde/Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, 2013. Vol. 3. 35-70 pp. ISBN 978-85-8110-017-3.

MACHADO-PINHEIRO, Rosana; SCALCO, Lucia Mury. Da esperança ao ódio: Juventude, política e pobreza do lulismo ao bolsonarismo. **Revista ihu on-line.** Disponível em: <http://www.ihu.unisinos.br/78-noticias/583354-da-esperanca-ao-odio-juventude-politica-e-pobreza-do-lulismo-ao-bolsonarismo>. Acesso em: 01 abr. 2019.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Elementos de direito administrativo**, 30<sup>a</sup> ed., São Paulo: Malheiros, 2012.

MIGUEL, Luis Felipe. Resgatar a participação: democracia participativa e representação política no debate contemporâneo. In: **Lua Nova**, São Paulo, 100: 83-118, 2017.

MISKOLCI, Richard; CAMPANA, Maximiliano. “Ideologia de gênero”: notas para a genealogia de um pânico moral contemporâneo. **Revista Sociedade e Estado** – Volume 32, Número 3, setembro/dezembro 2017.



ONU. **Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher** – CEDAW. 1979. Disponível em: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000139389>. Acesso em: 03 jun. 2019.

ONU. **Declaração e Plataforma de Ação da IV Conferência Mundial Sobre a Mulher**. 1995. Disponível em: [http://onumulheres.org.br/wp-content/uploads/2014/02/declaracao\\_pequim.pdf](http://onumulheres.org.br/wp-content/uploads/2014/02/declaracao_pequim.pdf). Acesso em: 03 jun. 2019.

ONU. **Recomendação 28**. Disponível em <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G10/472/63/PDF/G1047263.pdf?OpenElement>. Acesso em 18 ago. 2019.

ONU. **Recomendação 35**. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/files/conteudo/arquivo/2019/03/769f84bb4f9230f283050b7673aeb063.pdf>. Acesso em 18 ago. 2019.

ONU. **Recomendação 12**. Disponível em: <https://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/recommendations/recomm-sp.htm#recom12>. Acesso em 18 ago. 2019.

ONU. **Recomendação 19**. Disponível em: <https://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/recommendations/recomm-sp.htm#recom12>. Acesso em 18 ago. 2019.

PIOVESAN, Flávia. **Direitos Humanos e o Direito Constitucional Internacional**. 16. ed. São Paulo: Saraiva, 2016.

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



SALES, Camila Maria Risso. Direitos humanos das mulheres: cidadania e emancipação. **Revista Direito e Política**. Vol.13. N.3. Itajaí: 2018. p.1169-1200. Disponível em: <[www.univali.br/direitoepolitica](http://www.univali.br/direitoepolitica)>. Acesso em 14 jul. 2019.

SEVERO, Sérgio Viana. **Tratado de Responsabilidade Pública**. São Paulo: Saraiva, 2009.

SMANIO, Gianpaolo Poggio. Legitimidade jurídica das políticas públicas: a efetivação da cidadania. In: SMANIO, Gianpaolo Poggio; BERTOLIN, Patrícia Tuma Martins. **O Direito e as políticas públicas**. São Paulo: atlas, 2013. p.3-15.

SOUZA, Luanna Tomaz de. Vitimologia e gênero no processo penal brasileiro. **Cadernos de gênero e tecnologia**. N. 27 e 28 Ano:10 jul. a dez/2013. p.39-66.

SOUZA, Luanna Tomaz; LOPES, Flávia Haydé Almeida. O direito penal na luta dos movimentos de mulheres contra a violência no Brasil. In: **Revista de Movimentos Sociais e Conflitos**. e-ISSN: 2525-9830 | Salvador | v. 4 | n. 1 | p. 01 – 21 | Jan/jun. 2018.

SOUZA, Luanna Tomaz; SILVA, Ana Beatriz Freitas; YOSANO, Yasmim Nagat. Fios e furos nos entrelaçamentos teóricos e metodológicos nas pesquisas criminológicas sobre mulheres. In: **Revista Brasileira de Ciências Criminais**. Vol. 153. Ano 27. São Paulo: RT, 2019. p. 243-264.

SPM. **Rede de enfrentamento à violência contra as mulheres**. Brasília: SPM, 2011.

SPM. **Política nacional de enfrentamento à violência contra a mulher**. Brasília: SPM, 2011b.

VIANNA, Adriana; LOWENKRON, Laura. O duplo fazer do gênero e do Estado: interconexões, materialidades e linguagens. **Cadernos Pagu** (51), 2017.