



Universidade de Brasília
Centro de Estudos Avançados Multidisciplinares
Programa de Pós-Graduação em Direitos Humanos e Cidadania

RENATA SILVA STAUDO HAR

**VIOLÊNCIA, GÊNERO E MOBILIZAÇÃO TRANSNACIONAL DO DIREITO:
CASOS DA EXPERIÊNCIA BRASILEIRA E MEXICANA**

Brasília
2018



Universidade de Brasília
Centro de Estudos Avançados Multidisciplinares
Programa de Pós-Graduação em Direitos Humanos e Cidadania

RENATA SILVA STAUDOCHAR

**VIOLÊNCIA, GÊNERO E MOBILIZAÇÃO TRANSNACIONAL DO DIREITO:
CASOS DA EXPERIÊNCIA BRASILEIRA E MEXICANA**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direitos Humanos e Cidadania da Universidade de Brasília como requisito parcial para obtenção do Título de Mestre em Direitos Humanos.

Orientador: Prof. Dr. Wellington Lourenço de Almeida

Brasília/DF

2018

AGRADECIMENTOS

Agradeço à minha mãe, que foi minha inspiração durante toda a vida e nunca mediu esforços para me ajudar nessa realização. Os momentos de convivência familiar que foram reduzidos, agora fazem parte da história do esforço a história da escrita deste trabalho e de sua finalização.

Agradeço às primas Beatriz, Clarissa, Luísa e Thaís, pela sincera e sólida amizade desde nossa infância. Agradeço também aos meus colegas do mestrado cuja convivência tornou a trajetória da pós-graduação mais leve e prazerosa, em especial Rodrigo e Karen pela parceria e pelos vários dias de estudo na biblioteca.

Agradeço ao meu orientador, Wellington Lourenço de Almeida, pela acolhida, paciência, e pela troca de conhecimentos, o que enriqueceu imensamente esta dissertação.

Agradeço aos professores do Programa que me acompanharam durante o mestrado, em especial aqueles que fizeram parte do meu exame de qualificação e apontaram valiosas críticas ao trabalho: Lívia Gimenes e Alexandre Bernardino Costa. Agradeço também a outros professores que fazem parte do programa de mestrado e contribuíram imensamente para alargar meu conhecimento acadêmico e pessoal: José Geraldo de Sousa Junior, Menelick de Carvalho Netto, Lúcia Pulino e Regina Sucupira.

Por fim, agradeço à CAPES que me concedeu bolsa de estudos durante parte do curso de mestrado, possibilitando dedicação exclusiva aos estudos.

RESUMO

A presente dissertação estuda a interface entre sociedade civil e a mobilização do direito no processo ressignificação da violência de gênero entre particulares como problema público, tendo como recorte os Casos “Maria da Penha Maia Fernandes (Brasil)” e “González e outras (“Campo Algodoeiro”) vs. México”, que tramitaram no Sistema Interamericano de Direitos Humanos. Esses Casos evidenciam os esforços de diversos atores sociais, desde organizações não governamentais, grupos feministas e organizações internacionais de proteção de direitos humanos. Nesse sentido, objetiva-se analisar a organização da sociedade civil na condução do litígio estratégico, bem como suas estratégias políticas de mobilização do direito, para transformação social em seus respectivos países.

Palavras-chave: Direitos Humanos. Litígio estratégico. Violência de gênero. Mobilização do direito. Sociedade civil.

ABSTRACT

This work analyzes the connection between civil society and legal mobilization in the process of redefining gender-based violence among private individuals as a public issue, specifically in two cases of the Inter-American Human Rights System: *Maria da Penha Maia Fernandes (Brazil)* and *González et al. (Cotton Field) vs. Mexico*. These cases show the efforts from multiple social actors, such as non-governmental organizations, feminist groups and international human rights organizations. So in this sense, the main goal of this study is to analyze the organization of these actors in the strategic litigation as well as their political strategies of legal mobilization in order to achieve social transformation in their countries.

Keywords: Human Rights. Strategic litigation. Gender-based violence. Legal mobilization. Civil society.

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

ADVOCACI	Advocacia Cidadã pelos Direitos Humanos
AGENDE	Ações em Gênero Cidadania e Desenvolvimento
CADH	Convenção Americana de Direitos Humanos
CEDAW	Convenção sobre a eliminação de todas as formas de discriminação contra a mulher
CEPIA	Cidadania, Estudo, Pesquisa,
CFEMEA	Centro Feminista de Estudos e Assessoria
CEJIL	Centro pela Justiça e o Direito Internacional
CIDH	Comissão Interamericana de Direitos Humanos
CLADEM	<i>Comité de América Latina y el Caribe para la Defensa de los Derechos de las Mujeres</i>
CNMP	Conselho Nacional do Ministério Público
CORTE IDH	Corte Interamericana de Direitos Humanos
DUDH	Declaração Universal dos Direitos Humanos
LMP	Lei Maria da Penha
OEA	Organização dos Estados Americanos
ONG	Organização não governamental
ONU	Organização das Nações Unidas
THEMIS	Gênero, Justiça e Direitos Humanos
SIDH	Sistema Interamericano de Direitos Humanos
VcM	Violência contra a mulher

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	8
1 LITÍGIO ESTRATÉGICO, MOBILIZAÇÃO DO DIREITO E VIOLÊNCIA DE GÊNERO: PRESSUPOSTOS CONCEITUAIS	16
1.1 O Sistema Interamericano de Direitos Humanos.....	16
1.1.1 A Comissão Interamericana de Direitos Humanos - CIDH	18
1.1.2 A Corte Interamericana de Direitos Humanos – Corte IDH	19
1.1.3 A força vinculante das decisões do SIDH.....	19
1.2 O litígio estratégico transnacional e a mobilização do direito.....	22
1.2.1 O que é o litígio estratégico?	22
1.2.2 A globalização e o surgimento de novos atores internacionais	24
1.2.3 O litígio estratégico e a formação de redes.....	26
1.2.4 A mobilização do direito	30
1.3 Violência e Gênero: conceitos e abordagens	32
2 OS DIREITOS HUMANOS E OS DIREITOS DAS MULHERES	37
2.1 A Teoria Crítica dos Direitos Humanos.....	37
2.2 Os instrumentos normativos internacionais acerca dos direitos das mulheres e seu histórico	44
2.3 Marco normativo sobre a violência contra a mulher.....	49
2.3.1 Declaração sobre a Eliminação da Violência contra as Mulheres	49
2.3.2 A Convenção de Belém do Pará.....	50
2.4 Análise crítica do marco jurídico internacional de proteção aos direitos humanos das mulheres	51
3 A LUTA CONTRA A VIOLÊNCIA DOMÉSTICA NO BRASIL E O CASO MARIA DA PENHA MAIA FERNANDES (BRASIL)	54
3.1 O Caso Maria da Penha Maia Fernandes perante a CIDH.....	54
3.2 Estratégias empregadas.....	56
3.3 Decisão da Comissão Interamericana de Direitos Humanos.....	58
3.4 A resignificação do problema na esfera pública	60
4 A LUTA CONTRA O FEMINICÍDIO NO MÉXICO E O CASO GONZÁLEZ E OUTRAS ("CAMPO ALGODOEIRO") VS. MÉXICO	66
4.1 A luta histórica do movimento de mulheres em <i>Ciudad Juárez</i> contra o feminicídio e suas estratégias.....	70
4.2 O Caso “Campo Algodoeiro” e as decisões do Sistema Interamericano de Direitos Humanos.....	73
4.3 Decisão da Comissão e Corte Interamericana de Direitos Humanos	75
4.4 A resignificação do problema na esfera pública	79
5. CONCLUSÃO	82
REFERÊNCIAS	87
ANEXOS.....	98
APÊNDICE	113

INTRODUÇÃO

A luta contra a violência praticada contra as mulheres foi e vem sendo construída em grande parte pela participação de múltiplos atores sociais, em especial por ativistas que se organizam em espécie de redes que ultrapassam as fronteiras nacionais dos países. A literatura traz exemplos dessa organização de atores não governamentais em prol da luta contra a esse tipo de violência (KECK; SIKKINK, 1998) e, no Brasil (MACIEL, 2011; SANTOS, 2007).

Historicamente, a violência contra a mulher por motivos de gênero em entre particulares não era considerada uma violação de direitos humanos, mas, sim, uma questão privada. Até os anos 1990, muito se falava sobre a discriminação contra as mulheres, mas não havia nenhum tratado internacional que versasse especificamente sobre esse tema. A mobilização da sociedade civil teve papel decisivo para contornar esse cenário e inserir a violência de gênero como pauta para a formulação de políticas públicas, bem como para a elaboração de instrumentos normativos nacionais e internacionais.

Assim, a partir dos anos da década de 1990, tal objeto passou a ser tratado em fóruns mundiais das Nações Unidas e respaldado por convenções e acordos internacionais, obtendo uma posição de destaque. Nesse sentido, foram firmados os seguintes documentos no âmbito das Nações Unidas: Declaração sobre a eliminação da Violência contra a Mulher, em 1993; e a Declaração de Pequim e Plataforma de Ação, em 1995. Já no Sistema Regional, no que concerne a Organização dos Estados Americanos - OEA, pode ser citada a Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher – também chamada de Convenção de Belém do Pará, em 1994.

Com efeito, gradualmente, alguns casos de violência de gênero foram denunciados às instâncias judiciais ou quase judiciais transnacionais – como é o caso da Comissão Interamericana de Direitos Humanos – CIDH, da OEA – e começaram a demandar uma perspectiva diferenciada de julgamento a partir do gênero da(s) vítima(s). Como consequência, por meio do litígio estratégico¹, esses casos vieram a ser considerados como violações de direitos humanos acarretando a responsabilização internacional aos Estados.

¹ O conceito de litígio estratégico e o debate na literatura sobre o assunto serão abordados no Capítulo 1 desta Dissertação.

Nesse cenário, a participação da sociedade civil ganhou força ao apresentar denúncias de violações de direitos humanos e ser capaz de mobilizar a sociedade para exercer pressão sobre os Estados para que tomassem medidas frente àquela realidade de descumprimento de direitos. Assim, a mobilização coletiva para que a violência de gênero se tornasse uma violação de direitos humanos se tornou campanha desses diferentes atores, com destaque para a atuação dos grupos ativistas feministas e Organizações não-governamentais - ONGs.

Do ponto de vista institucional, o Sistema Interamericano de Direitos Humanos-SIDH é um sistema da OEA que atua na resolução de litígios sobre direitos humanos entre dois Estados ou entre indivíduo(s) contra um Estado. Em sua estrutura organizacional, se encontram dois órgãos autônomos da OEA: a Comissão Interamericana de Direitos Humanos – CIDH; e, a Corte Interamericana de Direitos Humanos - Corte IDH.

Sob a perspectiva do litígio estratégico, a atuação das ONGs perante o SIDH ocorre por meio da representação das vítimas nas petições à Comissão Interamericana de Direitos Humanos, como instância quase judicial e, posteriormente, nos casos em que houver a ocorrer a judicialização da demanda na Corte IDH como representantes da(s) vítima(s) ou *amicus curiae*. O trabalho das ONGs, em geral, não termina com a decisão final sobre os casos analisados, mas, também, se estende ao esforço para a implementação da decisão no cenário doméstico. Além das estratégias tradicionais dos ativistas, como protestos e divulgação de dados e informação, destacam-se outros desdobramentos, como o uso político dos tribunais domésticos, a qual vem sendo uma estratégia cada vez mais utilizada por ONGs e movimentos sociais, conforme o estudo de Michael McCann sobre o uso dos tribunais sob a perspectiva dos “usuários” (McCANN, 2010).

O fenômeno do litígio estratégico tem se tornado um importante instrumento utilizado por ONGs para transformação social, por meio da escolha de casos com potencial impacto na sociedade, transcendendo, assim, a esfera da vítima. Assim, o litígio estratégico não se limitaria ao escopo dos tribunais e, dessa forma, se insere na ideia mais ampla de mobilização do direito ou mobilização jurídica (MACIEL, 2011; SANTOS, 2007; 2012; 2018; McCANN, 2006; 2010), com a busca pela garantia da implementação das decisões, como instrumento de transformação social, que vai ao encontro da solução dos problemas que deram origem litígios.

Dessa forma, o presente trabalho se propõe a realizar um estudo sobre a mobilização transnacional do direito referente aos casos de violência de gênero perpetrados entre atores particulares tramitados no Sistema Interamericano de Direitos Humanos – SIDH. A partir da perspectiva do litígio estratégico e como forma de demonstrar o uso político dos tribunais, são analisadas a atuação de ONGs e movimentos sociais como atores transnacionais, ressaltando os níveis de institucionalização diferenciados, como é o caso da estrutura de redes transnacionais (KECK; SIKKINK, 1998).

Este trabalho é fruto de algumas inquietações que acompanham a autora desde o final da graduação em Direito. Contemporânea de preocupações com a igualdade de gênero, a pesquisa foi movida pelo interesse de compreender como algumas ONGs e movimentos sociais vêm contribuindo para o desenvolvimento da perspectiva de gênero e para a agenda de direitos humanos em instâncias internacionais.

Além disso, também foram importantes nessas decisões a proximidade com a temática e atuação do SIDH. Desde a graduação fui apresentada ao tema, o qual desde então despertou meu interesse, considerando que ao tempo em que o SIDH demonstra algum poder de transformação social, aparenta ser inacessível e moroso, para a maioria das pessoas. Além disso, também tive a oportunidade de realizar um período de estágio na CIDH, durante o qual participei de debates junto ao grupo de trabalho sobre casos apresentados ao SIDH sobre violência de gênero. É possível vislumbrar que o impacto de suas decisões vem se tornando cada vez mais relevante nos Estados-parte o que demanda o estudo mais aprofundado dos seus mecanismos institucionais e dos desdobramentos sobre a proteção dos direitos humanos, bem como sobre o enfrentamento contra a violência de gênero.

Este último, o recorte da violência contra a mulher quando entre particulares por motivos de gênero foi escolhido para o presente estudo uma vez que evidencia de forma mais significativa a sua dificuldade de caracterização de violação de direitos humanos e sua respectiva responsabilização dos Estados. Concorre para tanto o fato de que na América Latina, até os anos 2000, tradicionalmente, havia abordagem dividida que diferenciava a violência de gênero cometida por agentes públicos e privados, sendo neste último caso, muitas vezes, negligenciada pelos Estados. Por ser historicamente caracterizada como questões de natureza privada e/ou conjugal, a violência cometida por agentes privados era compreendida – e ainda é – reificada como normal e, conseqüentemente, “invisibilizada” para o Estado.

Um exemplo é caso da brasileira Maria da Penha Maia Fernandes, que foi vítima de reiteradas agressões e tentativa de homicídio por seu marido nos anos 1980. Esse caso foi denunciado à CIDH pela vítima, acompanhada da representação de três ONGs. Posteriormente, a repercussão e comoção social obtidas pela história da vítima contribuíram para uma campanha no Brasil cuja bandeira principal era a aprovação de uma lei específica sobre violência doméstica. A resultante desse movimento ultrapassou barreiras legislativas e institucionais para alcançar outros objetivos maiores: a campanha resultou na criação da Lei nº 11.340, de 7 de agosto de 2006 (BRASIL, 2006), que passou a ser conhecida como a Lei Maria da Penha. Além disso, houve uma mobilização nacional, na qual se buscou conferir maior visibilidade ao problema da violência sofrida na esfera privada para transformá-lo em problema público.

Por fim, cabe ressaltar que são poucos os trabalhos, principalmente no idioma português, que estudam a perspectiva de gênero nos casos analisados pelo SIDH². Ainda mais raro é o estudo da mobilização do direito a partir da perspectiva da participação das ONGs e dos movimentos sociais. Os estudos sobre os casos do SIDH no Brasil em geral tratam da perspectiva da efetivação das recomendações realizadas pela CIDH ou a implementação das sentenças da Corte IDH³, em detrimento da ótica dos “usuários do Sistema”. Sendo assim, o presente trabalho busca contribuir para diminuir tal hiato.

Dessa forma, tratar da temática dos direitos humanos das mulheres, considerando a atuação de ONGs e movimentos sociais contribuiria para o entendimento das estratégias, reivindicações e conquistas desses novos atores sociais. Defende-se aqui que a maior compreensão sobre a magnitude do problema da violência de gênero e dos desdobramentos do litígio estratégico em âmbito internacional podem contribuir para despertar e sensibilizar segmentos da sociedade para a expressão deste fenômeno.

Nesse sentido, o trabalho possui como objeto de análise algumas demandas selecionadas e que versam sobre violência de gênero entre particulares apresentadas ao SIDH. Objetiva-se analisar a mobilização do direito por meio de atores da sociedade civil na redefinição e ressignificação da violência de gênero como responsabilidade estatal a partir da trajetória de mobilização para levar os casos

² Entre eles podem ser citados: GONÇALVES, 2013; SANTOS, 2018; e BERNARDES, 2011.

³ Cf. BERNARDES, 2011; COIMBRA, 2013, RAMOS, 2016; VIEIRA (Coord.), 2013.

selecionados ao SIDH e sua posterior implementação. A hipótese aqui adotada é a de que os atores não-governamentais envolvidos se utilizaram do litígio estratégico de forma relevante, sendo capazes de provocar respostas do Estado de forma efetiva, considerando as transformações sociais resultantes.

A leitura das demandas apresentadas aos SIDH – desde quando a CIDH começou a receber petições – sobre violência contra as mulheres possibilita classificá-las em algumas categorias. Por meio levantamento preliminar e de adaptação da divisão feita por Laura Clérico e Celeste Novelli (2014, p. 21), os casos podem ser classificados nas seguintes subdivisões: (a) violência contra mulheres perpetrada por indivíduos particulares⁴; (b) violência praticada por agentes públicos⁵; (c) violência contra a mulher em contexto de conflito armado⁶; (d) violência contra grupos vulneráveis específicos⁷; e (e) outras formas de discriminação⁸.

Dessa forma, para fins de delimitação temática, foram escolhidos para o presente trabalho os casos referentes a violências cometidas em espaço privado, ou seja, referentes ao item a. Foram excluídas as medidas cautelares, as demandas que ainda não apresentaram até o momento decisão de mérito na CIDH e soluções amistosas. Os casos ocorridos em espaço privado revelam, como denominador comum, a falta de resposta do Estado para investigar efetivamente o ocorrido frente a um contexto de violência, demonstrando omissão justificada como o não reconhecimento das violências contra mulher praticada por particulares como um problema do Estado, e que segundo a decisão da Corte IDH (Caso González e outras "Campo Algodoeiro" vs. México, 2009), pode ser caracterizada como forma de discriminação. Ademais, os casos selecionados contribuíram para uma mudança jurisprudencial da Corte IDH, na medida em que contribuíram para a construção do entendimento de que violações ocorridas em espaços privados seriam também responsabilidade estatal.

⁴ CORTE IDH, Caso González e outras "Campo Algodoeiro" vs. México, 2009; CIDH, Caso Nº 12.051, Maria da Penha Fernandes (Brasil), 2001; CIDH, Caso Nº 12.256, Jessica Lenahan (Gonzáles) y Otros (Estados Unidos), 2011; CORTE IDH, Caso Veliz Franco vs. Guatemala, 2014; CORTE IDH, Caso Velásquez Paiz vs. Guatemala, 2015; CORTE IDH, Caso López Soto y otros vs. Venezuela, 2018.

⁵ CORTE IDH, Caso da Prisão Miguel Castro Castro vs. Peru, 2006; CORTE IDH, Caso J. vs. Caso Uruguay, 2011.

⁶ CORTE IDH, Caso Masacre de Las Dos Erres vs. Guatemala, 2009; CORTE IDH, Caso Yarce y otras vs. Colombia, 2016.

⁷ O recorte étnico foi utilizado nos seguintes casos: CORTE IDH, Caso Fernández Ortega y otros vs. México, 2010; e CORTE IDH, Caso Rosendo Cantú y otra vs. México, 2010.

⁸ CORTE IDH, Caso Atala Riffo e hijas vs. Chile, 2012; d CORTE IDH, Caso Artavia Murillo y otros (Fecundación in Vitro) vs. Costa Rica vs. Costa Rica, 2012.

Após esse primeiro recorte empregado na seleção, a leitura dos casos demonstrou que alguns deles revelaram de forma mais substancial o fenômeno da mobilização transnacional dos atores não-governamentais, uma vez que motivaram a formação de alianças entre ONGs nacionais e internacionais. Dessa maneira, foi utilizado um segundo critério de seleção, que foi a consolidação da mobilização transnacional gerada em torno dos casos escolhidos. O Caso Maria da Penha (Brasil) e Caso Campo Algodoeiro (México) apresentaram contribuições significativas para o estudo de tal mobilização do direito, uma vez que geraram grandes campanhas sobre o tema de violência de gênero em seus países, bem como ajudaram a construir o entendimento do SIDH a respeito de uma linha argumentativa fundamentada na perspectiva de gênero e responsabilidade dos Estados na prevenção e reparação de violência de gênero.

Explicando resumidamente o Caso brasileiro, a vítima Maria da Penha Maia Fernandes sofreu agressões por parte de seu ex-marido, as quais resultaram em lesões irreversíveis, incluindo uma tentativa de homicídio, a qual a deixou na condição de paraplégica. O caso foi levado à Justiça brasileira e, por meio de múltiplos recursos da defesa aceitos pelo Judiciário, após quinze anos, ainda não havia se chegado a uma condenação definitiva do agressor, resultando em uma iminente prescrição do delito. Este Caso retratou alguns fenômenos ligados à violência doméstica contra a mulher no Brasil: (a) a impunidade dos agressores frente à morosidade do Judiciário; (b) a violência doméstica contra a mulher como um problema particular, no qual não cabia interferência do Estado; (c) a não divulgação dos números oficiais sobre violência contra a mulher, o que até hoje dificulta a mensuração da real dimensão do problema.

Além disso, o caso demonstrou que a violência doméstica contra as mulheres consiste em um padrão estrutural, o qual independe de classe social, etnia e escolaridade, uma vez que tanto a vítima quanto o agressor eram professores universitários e brancos. Nesse sentido, a situação social dos envolvidos não correspondia aos estereótipos popularmente associados a esse tipo de violência de gênero.

Nesse sentido, uma campanha contra a violência doméstica sofrida por mulheres no Brasil foi articulada, a qual foi colocou na pauta do Legislativo a aprovação da Lei Maria da Penha, bem como a criação de políticas públicas de proteção da mulher, a partir dos anos 2000. Essa atuação das ONGs e o caso perante

a CIDH são pouco conhecidos no Brasil, do ponto de vista da mobilização transnacional ocorrida no caso Maria da Penha antes da promulgação da Lei de mesmo nome.

Já o Caso mexicano denominado “Campo Algodoeiro” tratou das violações ocorridas no México, tendo sido importante na defesa dos direitos das mulheres, em especial com relação ao desenvolvimento jurisprudencial do SIDH sobre feminicídio, considerando a perspectiva diferenciada exigida pelo Caso tendo em vista o gênero das vítimas. O Caso trata do assassinato de três jovens mulheres em *Ciudad Juárez*, México, no início dos anos 2000. Apesar de relatar o caso de três vítimas, ressalta-se que este Caso revela, na verdade, um problema de violência estrutural e sistemática na Região, a qual já convivia com a realidade de mortes e desaparecimentos de centenas de mulheres de forma similar. O apelo ao SIDH surgiu por meio da união de mães das vítimas e de ONGs, cansadas do descaso das autoridades locais – estas que, além de não investigarem a situação, tentavam reiteradamente atribuir a culpa, ora às próprias vítimas, ora aos seus familiares, como forma de silenciar os casos –, bem como ao governo mexicano que, por muito tempo, não tomou qualquer tipo de medida para minimizar as ocorrências de mortes de mulheres na região.

Nesse sentido, este estudo da mobilização transnacional do direito nos Casos acima citados será realizado à luz de abordagens jurídico-políticas, de forma a evidenciar as reivindicações e contribuições da sociedade civil nos Casos selecionados e suas contribuições para a proteção dos direitos das mulheres. Ademais, também será utilizada literatura que trata da perspectiva de gênero, para compreender como esta mobilização transnacional contribuiu para o tratamento diferenciado às violações de direitos humanos das mulheres.

Para tanto, no primeiro capítulo será realizada uma discussão sobre os conceitos norteadores deste trabalho como Sistema Interamericano de Direitos Humanos, litígio estratégico, mobilização do direito, redes e violência de gênero. No segundo capítulo, será apresentada o debate atual sobre a teoria tradicional dos direitos humanos, analisada como categoria insuficiente para explicar a mobilização jurídica transnacional e as suas reivindicações perante o SIDH. Nesse sentido, será empregada linha de autores que estuda a evolução da concepção tradicional dos direitos humanos e destaca a insuficiência o das abordagens jurídicas convencionais dos direitos humanos.

A partir das considerações e debates expostos nos dois primeiros capítulos, segue-se a análise dos Casos anteriormente citados. O terceiro capítulo apresenta a descrição e análise do Caso Maria da Penha no SIDH, abordando suas contribuições para a mudança social no Brasil. no quarto e último capítulo, será realizada a descrição e análise do Caso “Campo Algodoeiro”, englobando a atuação de ONGs da região de *Ciudad Juárez*, bem como o estudo das contribuições desse Caso para o debate a questão da violência de gênero em sua região. A conclusão é oferecida ao final, retomando as narrativas dos referidos Casos analisados como forma de conectar a relação entre os movimentos transnacionais, as decisões do SIDH e as mudanças sociais observadas tanto na legislação, como na formulação e implementação de políticas públicas recomendadas pelo SIDH.

1 LITÍGIO ESTRATÉGICO, MOBILIZAÇÃO DO DIREITO E VIOLÊNCIA DE GÊNERO: PRESSUPOSTOS CONCEITUAIS

Este capítulo trata das características do SIDH, bem como resgata alguns conceitos-chave, que serão importantes para o desenvolvimento deste trabalho. Foram identificados e serão detalhados os seguintes conceitos: litígio estratégico, mobilização do direito e violência de gênero.

No que se refere ao conceito de litígio estratégico, este será apresentado no *locus* principal escolhido para o seu exercício, ou seja, na tramitação do processo na CIDH e no momento posterior de seu julgamento na Corte IDH, considerando o recorte da análise a ser aplicada nos Casos selecionados para este trabalho.

Já quanto ao conceito de mobilização do direito, serão discutidos o papel dos movimentos sociais e ONGs dentro do litígio estratégico. Por fim, será apresentado o conceito de violência de gênero para sua especialização em relação ao conceito de violência contra a mulher.

1.1 O Sistema Interamericano de Direitos Humanos

A criação da Organização dos Estados Americanos - OEA se deu na Primeira Conferência Internacional Americana, realizada em Washington, D.C., de outubro de 1889 a abril de 1890, a qual resultou na criação da “União Internacional das Repúblicas Americanas”, que originou o que mais tarde ficaria conhecido como “Sistema Interamericano”⁹. Entre 1890 a 1948, a OEA funcionou com base em resoluções expedidas em conferências, mas sem estar prevista por meio de um tratado formal (THOMAS, 1963, p. 35).

Formalmente, sua criação se iniciou em 1948, com a assinatura, em Bogotá, Colômbia, da Carta da OEA, também chamada de Declaração Americana de Direitos e Deveres do Homem, que entrou em vigor em dezembro de 1951. O Art. 1º da referida Carta, estipula que a criação da Instituição visava a “uma ordem de paz e de justiça, para promover sua solidariedade, intensificar sua colaboração e defender sua soberania, sua integridade territorial e sua independência”.

⁹ A história da criação da OEA pode ser conhecida com mais detalhes no sítio: <http://www.oas.org/pt/sobre/quem_somos.asp>. Acesso em 7 mar. 2018.

No que tange sua arquitetura institucional, cabe mencionar que esses tratados se desdobram em dois sistemas: o Sistema da OEA e o SIDH. O primeiro utiliza como base a Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem e a Carta da Organização dos Estados Americanos - CADH. Por sua vez, o SIDH utiliza a Convenção Americana de Direitos Humanos, o Protocolo de San Salvador e os demais tratados específicos. Segundo André de Carvalho Ramos, professor de Direito Internacional Público e Direitos Humanos da Universidade de São Paulo, esses dois sistemas interagem de modo explícito:

Na realidade, temos dois círculos concêntricos: um círculo amplo composto pelo sistema da Carta da OEA, com 35 Estados dessa Organização; um círculo menor, composto por 23 Estados, que ratificaram a Convenção Americana de Direitos Humanos. Então, os dois sistemas comungam, na essência, da mesma origem, a OEA. A diferença está no compromisso mais denso firmado pelos integrantes do segundo sistema, que conta inclusive com um tribunal especializado em direitos humanos, a Corte Interamericana de Direitos Humanos, como veremos. (RAMOS, 2016, p. 206).

Dessa forma, ao fazer parte do SIDH, os Estados-membros abrem mão de certa parte de sua soberania para serem monitorados quanto a violações de direitos humanos e podem ser eventualmente responsabilizados em determinadas hipóteses. No tocante ao tema, Piovesan discorre que:

Ao acolher o sistema interamericano, bem como as obrigações internacionais dele decorrentes, o Estado passa a aceitar o monitoramento internacional no que se refere ao modo pelo qual os direitos fundamentais são respeitados em seu território. O Estado tem sempre a responsabilidade primária relativamente à proteção dos direitos humanos, constituindo a ação internacional uma ação suplementar, adicional e subsidiária. É sob esta perspectiva que se destaca a atuação da Comissão e da Corte Interamericana de Direitos Humanos. (PIOVESAN, 2017, p. 105).

O SIDH é composto por dois órgãos: a Comissão Interamericana de Direitos Humanos - CIDH e a Corte Interamericana de Direitos Humanos – Corte IDH. A CIDH foi o primeiro órgão do SIDH com o propósito de promover e proteger os direitos humanos, ainda que sem caráter jurisdicional. Ela possui competência para realizar relatórios sobre a situação de direitos humanos e visitas *in loco* nos Estados-membros.

Interessante notar que o surgimento da CIDH ocorre ao mesmo tempo como mecanismo de defesa dos direitos humanos contra arbítrios cometidos pelos Estados em contextos de regimes autoritários na América Latina no século XX. Assim, a CIDH produziu relatórios sobre a repressão no Chile em 1973 e, alguns anos depois, sobre os desaparecimentos forçados na Argentina, em 1979 (PIOVESAN, 2017, p.109). No

que se refere ao Brasil, no período de 1969 a 1970, cerca de 40 comunicações foram enviadas à CIDH contra o Brasil por entidades não-governamentais ou pelas vítimas (CIDH, 1971).

Vale mencionar que, atualmente, a CIDH vem recebendo um padrão de denúncias diferente daquele presente em contextos de ditaduras, como as presentes na América Latina na segunda metade do século XX, passando a lidar com outros temas de violações de direitos humanos, como discriminação, violência contra grupos vulneráveis, problemas estruturais do sistema penal, entre outros (MORALES, 2004, p. 52).

1.1.1 A Comissão Interamericana de Direitos Humanos - CIDH

A Comissão Interamericana de Direitos Humanos - CIDH foi criada como órgão autônomo da OEA, com o propósito de promover e proteger os direitos humanos. A CADH estabeleceu a CIDH como órgão principal da OEA, que tem como função promover a observância e a defesa dos direitos humanos e servir como órgão consultivo da OEA. A CIDH realiza seu trabalho com base em três pilares: o sistema de casos e petições; o monitoramento da situação dos direitos humanos nos Estados Membros e a atenção a linhas temáticas prioritárias¹⁰.

Já em 1961 o órgão começou a enviar representantes para realizar visitas *in loco* com o objetivo de observar e monitorar a situação de direitos humanos nos países-membros¹¹. Em 1965, a CIDH começou a receber e analisar as petições sobre casos individuais de supostas violações de direitos humanos.

O litígio estratégico perante o SIDH se inicia por meio de petição dirigida à CIDH. Alguns pré-requisitos devem ser observados para o envio da petição à CIDH, como o esgotamento dos recursos judiciais domésticos, de acordo com a legislação de cada país, ou seja, deve haver uma sentença transitada em julgado sobre a questão. A CIDH pode, excepcionalmente, admitir uma petição sem que o peticionário tenha esgotado os recursos internos de seu país nas seguintes situações: (a) as leis internas não estabelecerem o devido processo para proteger os direitos supostamente violados; (b) O peticionário não tiver acesso a recursos internos ou for impedido de esgotá-los; ou (c) houver um atraso na emissão de uma decisão final sobre o caso

¹⁰ Disponível em: <<http://www.oas.org/pt/cidh/mandato/que.asp>>. Acesso em 10 out. 2018.

¹¹ Disponível em: <http://www.oas.org/pt/sobre/quem_somos.asp>. Acesso em 10 out. 2018.

sem uma razão válida (CIDH, 2010). Além disso, uma pessoa pode vir a ser isentada de esgotar os recursos internos, se estiver em uma situação de extrema indigência a ponto de não ter condições de arcar com as custas de um advogado nos casos em que é necessário ter assistência legal e, ainda, não puder contar com esse serviço prestado pelo Estado gratuitamente (CIDH, 2010).

Após o trâmite na CIDH e sua respectiva decisão ter sido publicada, na hipótese em que suas recomendações não tenham sido atendidas de forma satisfatória e, ainda, havendo interesse por parte dos petionários, o caso pode ser levado à Corte IDH. Vale salientar que a CIDH é um órgão quase judicial, por isso suas decisões não possuem força vinculante, diferentemente da Corte IDH.

1.1.2 A Corte Interamericana de Direitos Humanos – Corte IDH

A Corte IDH é um dos tribunais regionais de proteção de direitos humanos, assim como a Corte Europeia de Direitos Humanos e a Corte Africana de Direitos Humanos e dos Povos. Com sede em San José, Costa Rica, ela é composta por sete juízes oriundos dos Estados-membros da OEA.

A sua competência jurisdicional está limitada àqueles Estados-partes que reconheçam sua jurisdição conforme o artigo 62, CADH. Vale mencionar que somente a CIDH e os Estados-parte podem submeter um caso à Corte IDH, ou seja, não há a possibilidade de um indivíduo apresentar petição antes de passar pela tramitação na CIDH.

Para que a Corte possa ter jurisdição sobre um caso, é necessário que o Estado denunciado tenha reconhecido expressamente sua competência, por meio de depósito da aceitação.

1.1.3 A força vinculante das decisões do SIDH

O SIDH apresenta algumas dificuldades em ter suas Decisões observadas pelos Estados-partes. Suas Decisões, nem sempre são seguidas pelos Estados parte dos litígios, sendo consideradas muitas vezes como meras recomendações de caráter moral.

Inicialmente, as petições são encaminhadas à CIDH, a qual produz o primeiro relatório sobre a admissibilidade do caso, considerando os requisitos da petição. Se

admitido, a CIDH publica um relatório de com a decisão final e recomendações sobre o Caso, e aguarda seu cumprimento pelo Estado parte do litígio. Em seguida, caso não haja cumprimento desse relatório, a CIDH elabora um segundo relatório ou encaminha o caso à Corte IDH, caso haja anuência dos petionários (RAMOS, 2016, p. 371).

Com respeito aos órgãos quase judiciais, como é o caso da CIDH da OEA e, também, do Comitê de Direitos Humanos da ONU, Ramos explica que a atuação de órgãos dessa natureza está prevista “na *fase de controle* da observância de direitos humanos, na qual analisam-se petições individuais e interestatais que se insurgem contra violações de direitos humanos e pleiteiam reparação” (RAMOS, 2016, p. 369). O autor explica que há duas correntes acerca da força vinculante de suas deliberações: de um lado, os que defendem o seu caráter não vinculante, utilizando-se como argumento a ausência de disposição expressa nos tratados internacionais. Nesse sentido:

Mesmo os próprios advogados da proteção internacional de direitos humanos reconhecem pouca ou nenhuma força jurídica vinculante às decisões de instâncias internacionais quase judiciais. HÉLIO BICUDO, por exemplo, afirma que uma deliberação condenatória da Comissão Interamericana de Direitos Humanos em caso envolvendo o Brasil equivale a uma censura moral ao Estado brasileiro. (RAMOS, 2016, p. 369).

Por outro lado, uma segunda corrente defende, por meio da interpretação finalística e sistemática dos tratados de direitos humanos, a adoção da posição de natureza mais protetiva, tendo em vista o papel de proteção dos indivíduos oriundos desses instrumentos (RAMOS, 2016, p. 370). Este argumento vai ao encontro do que Ramos avalia ser possível: os Estados podem firmar um determinado Tratado sem, necessariamente, aceitar a cláusula referente ao funcionamento de instâncias que operam na fase de controle – ou seja, no recebimento de petições de indivíduos que alegaram ter sofrido violação de direitos humanos. Sendo assim, o argumento da não aceitação e não observância das deliberações dessas instâncias não se sustenta, já que essas cláusulas não foram contestadas pela maioria dos Estados, no caso da CIDH (RAMOS, 2016, p. 370).

Com relação aos órgãos judiciais internacionais, como é o caso da Corte IDH, há cláusulas específicas, no caso na CADH, que afirmam o caráter vinculante das

suas deliberações. Nesse sentido, o artigo 68 da CADH¹² reitera esse caráter vinculante. Frise-se que as sentenças da Corte IDH, além de força vinculante, possuem maior visibilidade que as decisões da CIDH. Nesse sentido:

A Corte tem jurisdição para examinar casos que envolvam a denúncia de que um Estado-parte violou direito protegido pela Convenção. Se reconhecer que efetivamente ocorreu a violação à Convenção, determinará a adoção de medidas que se façam necessárias à restauração do direito então violado. A Corte pode ainda condenar o Estado a pagar uma justa compensação à vítima. Note-se que a decisão da Corte tem força jurídica vinculante e obrigatória, cabendo ao Estado seu imediato cumprimento. Se a Corte fixar uma compensação à vítima, a decisão valerá como título executivo, em conformidade com os procedimentos internos relativos à execução de sentença desfavorável ao Estado. (PIOVESAN, 2017, p. 113).

É importante ressaltar, também, que a responsabilização dos Estados pela não observância do direito internacional dos direitos humanos, seja descumprindo o tratado ou uma deliberação específica resulta em um árduo processo, uma vez que não há regras claras a esse tópico. Isso faz com que muitas vezes essas decisões não sejam observadas pelos Estados. Nesse sentido, Ramos explica que:

[...] os tratados de direitos humanos estabelecem mecanismos de supervisão e controle, sem explicitar as regras de responsabilidade internacional do Estado delimitadoras das consequências advindas da violação do direito protegido. Sendo essas normas específicas relativas à responsabilidade internacional do Estado poucas e lacunosas, pode ser dificultada a responsabilização de um Estado. (RAMOS, 2016, p. 357).¹³

Apesar dessas dificuldades, entendemos que os sistemas internacionais de proteção dos direitos humanos podem apresentar contribuições significativas para a sociedade. Por mais que suas decisões sejam lentas e muitas vezes descumpridas pelos Estados, ainda são uma alternativa adicional para se buscar a concretização dos direitos humanos.

Além disso, apesar de as decisões da CIDH não terem força vinculante, não nos parece adequado desconsiderar a sua importância. Como acima exposto, a atuação da CIDH foi importante durante suas primeiras décadas frente às inúmeras

¹² “Artigo 68 (1): Os Estados Partes na Convenção comprometem-se a cumprir a decisão da Corte em todo caso em que forem partes.”

¹³ No mesmo sentido: “De acordo com ASDRÚBAL AGUIAR, ex-Juiz da Corte Interamericana de Direitos Humanos, ‘As normas específicas sobre responsabilidade contidas em tais instrumentos são lacônicas. Não detalham as ações ou omissões, que, eventualmente, devam reputar-se como contrárias ao dever dos Estados-partes de respeitar e garantir em suas jurisdições os direitos da pessoa humana. Não especificam, ademais, os requisitos pelos quais seria admissível a atribuição ou a exclusão, ou, eventualmen- te, a exoneração da responsabilidade do Estado; e, somente de modo genérico e superficial definem o conteúdo e os alcances desta, em outras palavras, as consequências geradas pela violação das obrigações estabelecidas’”. (AGUIAR, 1997, p. 174 apud RAMOS, 2016, pp.357-358).

denúncias de violações de direitos civis e políticos – no contexto específico das ditaduras da segunda metade do século XX na América Latina. Atualmente, o papel atribuído ao SIDH vai além da resolução de disputas, comportando o papel tanto de *locus* do ativismo da sociedade civil, como de ator internacional:

As organizações sociais se valeram desse palco internacional não só para denunciar violações e tornar visíveis certas práticas estatais questionadas, mas também para alcançar posições privilegiadas de diálogo com seus governos ou com aliados no interior desses e para reverter as relações de força e alterar a dinâmica de alguns processos políticos. Em algumas ocasiões, isso tem facilitado a abertura de espaços de participação e incidência social na formulação e implementação de políticas e no desenvolvimento de reformas institucionais. (ABRAMOVICH, 2009, p. 14).

Também pode ser afirmado que os sistemas de proteção de direitos humanos, como é o caso do SIDH representam camadas adicionais às vias nacionais de proteção de direitos humanos. Nesse sentido, o acesso a um dos sistemas internacionais existentes não prejudica o acesso às vias nacionais, pois na verdade são sistemas independentes, constituindo-se assim em “várias camadas de proteção sobrepõem-se umas às outras, fazendo com que o cidadão possa se utilizar, quando assim escolher/necessitar, de uma, ou outra, ou, ainda, ambas” (SANTOS, 2007, p. 27).

1.2 O litígio estratégico transnacional e a mobilização do direito

1.2.1 O que é o litígio estratégico?

A expressão “litígio estratégico”, também chamada de “litígio de alto impacto” ou “*public interest litigation*”, se refere a uma forma específica de litígio que busca, por meio do uso de tribunais e de casos paradigmáticos, alcançar mudanças em questões de interesse público (CARDOSO, 2011, p. 366). Nesse sentido, o entendimento sobre litígio estratégico pode ser complementado por Rupert Skilbeck, que afirma que “o litígio estratégico em direitos humanos busca, por meio do uso da autoridade da lei, promover mudanças sociais em prol dos indivíduos cujas vozes não seriam ouvidas” (SKILBECK, 2013, p. 5).^{14, i}

¹⁴ Todas as traduções das citações são de nossa autoria e nas notas de fim localizadas no Apêndice deste trabalho estão disponíveis os textos das citações no idioma original.

Dessa maneira, como expõe Evorah Cardoso, esse tipo de litigância difere-se da advocacia *client-oriented*, em que se privilegia o interesse dos clientes, para dar lugar ao formato *issue-oriented* ou *policy-oriented* de advocacia, o qual por meio do caso se busca alcançar também algum tipo de mudança social (CARDOSO, 2011, p. 366). Assim, as organizações que atuam por meio da advocacia *policy-oriented* geralmente escolhem um caso paradigmático, com o qual vislumbram potencial de trazer algum tipo de impacto social ou político em um macro contexto (CARDOSO, 2011, p. 366).

Os casos submetidos ao litígio estratégico não são escolhidos aleatoriamente, mas, sim, como forma de gerar um precedente simbólico que possa impulsionar algum tipo de alteração social para além da esfera da vítima. Nesse sentido:

Os casos são escolhidos como ferramentas para transformação da jurisprudência dos tribunais e formação de precedentes, para provocar mudanças legislativas ou de políticas públicas. Trata-se de um método, uma técnica que pode ser utilizada para diferentes fins/temas. O objetivo de quem litiga não se limita à solução do caso concreto (justiça individual), como a reparação da vítima. Nesse sentido, o litígio estratégico é bastante diferente da forma tradicional de advocacia. (CARDOSO, 2011, p. 366).

Além disso, a atuação da litigância não se restringe ao uso dos tribunais. A decisão final de uma instância internacional não representa o fim deste processo de mobilização, mas, sim, uma das etapas, visto que posteriormente os esforços com vistas a mudança social continuariam, no âmbito doméstico, por meio de sua internalização e implementação. Nesse sentido, essa “segunda etapa” do processo da litigância implicaria a mobilização e envolveriam atividades como: promoção da decisão na comunidade afetada; e monitoramento da situação para estabelecer se realmente houve mudança, de modo a atuar contra dificuldades políticas referentes à reforma; e, também, re-litigar a questão, caso necessário (SKILBECK, 2013, p. 5)ⁱⁱ.

Vale ressaltar que o litígio estratégico geralmente está relacionado a organizações defensoras de direitos humanos, podendo, assim, abarcar uma diversidade de matérias como educação, saúde, defesa de grupos vulneráveis, acesso à justiça, violência, entre outros. Portanto, o litígio estratégico é tido como um instrumento útil e bastante utilizado na agenda de organizações que lidam com temas de direitos humanos.

Adotando o SIDH como *locus*, no que se refere ao litígio estratégico, observa-se uma primeira fase que se dá por meio da atuação de ONGs domésticas e internacionais, as quais selecionam casos para representarem junto às vítimas

perante o SIDH¹⁵. Essas ONGs podem ser ou não domésticas, ou pode haver, ainda, um consórcio de ONGs, como é o mais frequente, formando-se, com isso, uma estrutura de rede.

1.2.2 A globalização e o surgimento de novos atores internacionais

As lutas pela concretização dos direitos humanos, incluindo o litígio estratégico, podem também transcender o seu referencial local. Nesse sentido, um dos efeitos ocasionados pela globalização foi aproximar a perspectiva transnacional aos direitos humanos, o que pode ser verificado pelo aumento do número de tratados internacionais e de casos de litígio estratégico transnacional. A atuação dos movimentos sociais, também se insere nesse contexto, passando a se organizar por meio de novas estruturas e buscar novos objetivos. Nesse sentido, interessante observar as palavras de Bringel e Falero:

Tendo em conta a complexidade do movimentismo para além das fronteiras do Estado-nação, o que nos interessa destacar, como traço distintivo no transnacionalismo das lutas dos movimentos sociais contemporâneos, são as convergências de identidades e solidariedades, as novas formas de organização, a construção de subjetividades coletivas. Elas estão unidas a uma nova estrutura de oportunidades políticas para a política internacional e à crescente complexidade da questão territorial através das múltiplas territorialidades implicadas nas lutas sociais contemporâneas que imbricam, de diferentes maneiras, o local, o regional-nacional, o regional-internacional (blocos), o nacional e o global (Bringel, 2006; Haesbaert; Milani; Laniado, 2006; Porto-Gonçalves, 2005; Tarrow, 2005). (BRINGEL; FALERO, 2008, p. 276).

Assim, a transnacionalidade é verificada, também, no litígio estratégico, que passa a apresentar novas oportunidades políticas para lutas por direitos, principalmente no que toca as disputas envolvendo direitos humanos.

Uma definição sobre globalização proposta por Boaventura de Sousa Santos defende que se trata de “[...]um fenômeno multifacetado com dimensões econômicas, sociais, políticas, culturais, religiosas e jurídicas interligadas de modo complexo [...]” (SANTOS, 2002, p. 26). Dessa maneira, é um fenômeno que apresenta inúmeras

¹⁵ Apesar de muitas vezes haver representação das vítimas por ONGs nos casos, cabe mencionar que aquelas podem enviar petições também de forma individual, ou por meio de advogados privados, contando, em caso de escassez de recursos financeiros, com o fundo de assistência legal da CIDH para auxiliar no custo de despesas com coleta e apresentação de provas documentais; gastos relacionados com o comparecimento da suposta vítima, testemunhas ou peritos a audiências perante a Comissão; e outros gastos que a Comissão considere pertinentes para o processamento do caso. Disponível em: <http://www.oas.org/es/cidh/docs/folleto/CIDHFolleto_port.pdf> Acesso em: 8 out. 2018.

arenas de disputas políticas entre os mais diversos atores, como grupos sociais e Estados:

[...] um vasto e intenso campo de conflitos entre grupos sociais, Estados e interesses hegemônicos, por um lado, e grupos sociais, Estados e interesses subalternos, por outro e mesmo no interior do campo hegemônico há divisões mais ou menos significativa. (SANTOS, 2002, p. 27).

A globalização foi fortemente influenciada pela nova divisão internacional do trabalho, carreada pelas empresas multinacionais e impulsionada pelos países hegemônicos, os quais usufruem mais fortemente de seus aspectos positivos, enquanto os aspectos negativos recaem de forma mais perversa sobre as sociedades periféricas (SANTOS, 2002)¹⁶. Entendida como um fenômeno complexo, a globalização se desdobra em diversas formas, sendo as discussões mais frequentes associadas às suas dimensões econômicas, baseadas na construção de um mercado comum global.

Nesse contexto de mudanças acarretadas pelo processo de globalização, emergem novos atores sociais, novas relações de poder e novas formas organizacionais e institucionais. Isso faz com que surjam novos dilemas e desafios para os direitos humanos, como a necessidade de se repensar novas estratégias de ação além das vias tradicionais do Estado. Nasce, também, novas forças e atores oriundos que ultrapassam a arquitetura tradicional dos atores estatais, como a criação de redes transnacionais da sociedade civil.

Assim, a partir dos anos 1990, estudos começaram a surgir sobre a perspectiva da sociedade civil sendo tratada como novos atores internacionais¹⁷. Em seu livro, Enara Echart Muñoz (2011) descreve a emergência e o fortalecimento de novos atores sociais na sociedade civil: as ONGs e os movimentos sociais. A autora analisa o papel desses atores emergentes em escala global, evidenciando a luta pela participação democrática e pela concretização de suas demandas.

¹⁶ Nesse sentido: “Os países centrais que presidem a globalização hegemônica, são os que têm dela tirado mais vantagens, maximizando as oportunidades que ela cria e transferindo para outros países menos desenvolvidos os custos sociais e outros que ela produz. [...] os países periféricos sofreram, em geral, nas duas últimas décadas uma degradação da sua posição no sistema mundial, de par com a degradação dos seus já muito baixos padrões de vida. [...] Entre os países centrais e os países periféricos situam-se os países semiperiféricos ou de desenvolvimento intermediário. Nesses países, a contabilidade da globalização é muito mais complexa. (SANTOS, 2002, p. 12).

¹⁷ Destaca-se: *Transnational social movements and global politics. Solidarity beyond the state* (Smith et al, 1997).

No que se refere aos movimentos sociais, a cientista política e professora Enara Echart Muñoz (2011) aponta que algumas variáveis são importantes para a sua atuação: as estruturas de mobilização, as oportunidades políticas e a criação de “estruturas interpretativas”. As estruturas de mobilização seriam para ela relações sociais, formais ou informais, centralizados ou descentralizados, sob as quais o movimento constrói a sua ação coletiva (Echart Muñoz, 2011, p. 41). Por sua vez as oportunidades política seriam fatores que facilitam ou dificultam os esforços de mudança (Echart Muñoz, 2011, p. 42). Já os enquadramentos interpretativos ou *frameworks* e identidade ativista, para Echart Muñoz, seriam os valores e ideais que unem e motivam a formação do movimento social.

Echart Muñoz cita que os processos de globalização podem fornecer a base para o desenvolvimento de identidades transnacionais, por meio do favorecimento da integração, comunicação, contatos além das fronteiras (Echart Muñoz, 2011, p. 43). A autora entende que Fóruns e conferências internacionais são lugares úteis para criar estruturas e favorecer tais processos.

No mesmo sentido, o cientista político e sociólogo Sydney Tarrow (2009), defende que existem características compartilhadas entre seus indivíduos, o que ele chama de propriedades básicas dos movimentos. Entre elas estão o desafio coletivo, o propósito comum, a solidariedade e identidade coletiva, as oportunidades políticas e os enquadramentos interpretativos. Para ele, as pessoas se engajam em confrontos políticos “quando suas lutas giram em torno de grandes divisões na sociedade, quando reúnem pessoas em volta de símbolos culturais herdados e quando podem ampliar ou construir densas redes sociais e estruturas conectivas” (Tarrow, 2009, p. 38).

1.2.3 O litígio estratégico e a formação de redes

A partir da década de 1990, o número de casos de litigância internacional sofreu um grande aumento, influenciado, entre outros motivos, pela globalização. A título de exemplificação, 2016 e 2017 foram os anos em que o SIDH recebeu mais denúncias contra o Brasil, desde 2006 de violações de direitos humanos, totalizando cento e trinta e uma denúncias; noventa e nove em 2015; noventa e duas em 2014; e oitenta e oito em 2012 (CIDH, 2016).

O aumento da utilização do litígio estratégico transnacional implica algumas reflexões sobre o papel dessa litigância na transformação e contribuição para a construção do Estado de direito e promoção de direitos humanos. Alguns autores destacam a importância desse processo, como é o caso de Cecília Santos (2007). Nas palavras da autora:

O ativismo jurídico transnacional pode ser visto como uma tentativa não simplesmente de remediar abusos individuais, mas também de (re)politizar ou (re)legalizar a política de direitos humanos ao provocar as cortes internacionais ou sistemas quase judiciais de direitos humanos e levá-los a agirem diante das arenas jurídicas e políticas nacionais e locais. (SANTOS, 2007, p. 28).

O artigo de Cecília Santos (2007) traz uma grande contribuição no sentido de repensar o papel das ONGs na litigância internacional. Por meio de entrevistas com ativistas, a autora expõe, na prática, de modo similar ao defendido por Evorah Cardoso, que os casos de litigância muitas vezes revelam sua importância não pela decisões judiciais ou recomendações *per se*, mas, sim, por sua capacidade de se caracterizar como precedentes históricos, os quais conseguem exercer de forma eficiente pressão sobre os Estados com vistas a promoção de mudanças sociais. Como a autora destaca:

Essas ONGs apelam à CIDH não somente para encontrar soluções para casos individuais, mas também para criar precedentes que terão um impacto na política, legislação e sociedade brasileiras. A estratégia é fazer com que o caso seja um exemplo de mudança social. (SANTOS, 2007, p. 40).

A autora continua sua exposição trazendo uma entrevista com Jayne Benvenuto, diretor do Programa Internacional de Direitos Humanos do Gabinete Assessoria Jurídica às Organizações Populares – GAJOP:

Nós trabalhamos com a idéia [sic] de criar exemplos. O caso deve ser exemplar para fazer com que o país adote uma posição diferente. Nós não estamos simplesmente interessados numa solução para o caso individual. Nós também nos interessamos pela mudança da política, das leis e do Estado para evitar a continuação das violações de direitos humanos. (SANTOS, 2007, p. 40).

Conforme sua citação, a autora também enriquece o debate sobre o papel das redes, conforme é possível apreender da entrevista com James Cavallaro, antigo ativista fundador dos escritórios da *Human Rights Watch* e do CEJIL no Brasil e Comissário¹⁸ da CIDH entre os anos de 2014 e 2017:

¹⁸ Os Comissários são membros da CIDH, os quais são responsáveis “de acordo com a Convenção Americana sobre Direitos Humanos, a CIDH é composta por sete membros, que devem ser pessoas

A Justiça Global prepara um relatório sobre a situação de conflitos agrários no Pará, Espírito Santo ou qualquer outro Estado onde há uma crise, sobre a brutalidade policial em São Paulo ou qualquer tema. O relatório é preparado em português e traduzido para o inglês. Ele é entregue a organizações internacionais, jornais, como o 'New York Times' e etc. **Dessa maneira, a Justiça Global também usa esse espaço informal para pressionar o governo brasileiro a responder a suas demandas.** A organização realiza isso ao mesmo tempo em que utiliza o sistema interamericano. **A abordagem é holística, porque uma petição isoladamente considerada não transformará a realidade do Brasil.** O ponto inicial é estratégico para qualquer ação no sistema interamericano. (SANTOS, 2007, p. 40, destaque nosso).

Dessa forma, Cecília Santos destaca a relevância da atuação das ONGs bem como suas estratégias para além da litigância. Assim, como atores promotores de direitos humanos, seu mérito reside em sua inteligência de construir estratégias perante os sistemas de proteção de direitos humanos, bem como na divulgação dos relatórios destas instituições. Essa atuação reflete um processo de luta pela efetivação de direitos, transcendendo a esfera da vítima.

Por sua vez, Evorah Cardoso (2011) defende que essas conquistas se devem em especial às redes formadas no litígio estratégico. Apesar de o SIDH ter contribuído por meio de suas Decisões, na verdade foi a atuação dessas redes que propiciou verdadeiras mudanças em alguns casos:

[...] o mérito dos resultados bem-sucedidos não se deve apenas às ações dos organismos do sistema. Em boa medida ele serviu como um *locus* institucional útil à ação coordenada de *transnational issue networks*, verdadeiros grupos de *advocacy* em torno de *principled issues*. Essa mobilização de recursos e oportunidades por meio de redes transnacionais foi denominada por Keck e Sikkink de *activism beyond borders*. O espaço do exercício político deixa de ser limitado às fronteiras do Estado. (CARDOSO, 2011, p. 364, destaque da autora).

Dessa maneira, como visto, pode-se afirmar que o SIDH possui papel importante complementar às vias domésticas de proteção de direitos humanos existentes nos diferentes Estados. Ressalta-se também o papel do SIDH de provocar respostas dos Estados, pois, além de servir como espaço que recebe denúncias de violações de direitos humanos, possui a função de provocar o Estado a aperfeiçoar

de alta autoridade moral e de reconhecido saber em matéria de direitos humanos, eleitos a título pessoal pela Assembleia Geral da OEA a partir de uma lista de candidatos proposta pelos governos dos Estados membros. Cada governo pode propor até três candidatos, nacionais do Estado que os sugira ou de qualquer outro Estado membro. Quando for proposta uma lista triplíce de candidatos, pelo menos um deles deverá ser nacional de Estado diferente do proponente. Os membros da Comissão são eleitos por quatro anos e só podem ser reeleitos uma vez". Disponível em: <<http://www.oas.org/pt/cidh/mandato/composicion.asp>>. Acesso em: 3 set. 2018.

suas políticas domésticas e/ou instituições, e inserir novos temas em sua agenda (CARDOSO, 2011, p. 365).

No tocante à essa estrutura organizacional em forma de redes, muitas vezes estas podem operar tanto em âmbito nacional quanto transnacional. Nesse sentido, Keck e Sikkink descrevem o que elas chamam de redes transnacionais de *advocacy*:

As redes de *advocacy* são significativas transnacional e domesticamente. Ao construir novos elos entre os atores das sociedades civis, estados e organizações internacionais, eles multiplicam os canais de acesso ao sistema internacional. Em áreas como o meio ambiente e os direitos humanos, eles também disponibilizam recursos internacionais para novos atores nas lutas políticas e sociais internas. Assim, obscurecendo as fronteiras entre as relações de um estado com os seus próprios nacionais e o recurso que tanto os cidadãos como os estados têm ao sistema internacional, as redes de *advocacia* estão ajudando a transformar a prática da soberania nacional. (KECK; SIKKINK, 1998, p. 10).ⁱⁱⁱ

Dessa forma, a emergência desses novos atores estruturados em redes é cada vez mais relevantes para os debates políticos, uma vez que quando bem-sucedidos conseguem exercer pressão nas esferas políticas. A novidade dessas redes é a capacidade de atores não-tradicionais internacionais de se mobilizarem estrategicamente para, por meio de novas estratégias, persuadir e pressionar outras organizações e governos. Nesse sentido, as redes de ativistas tentam não apenas influenciar os resultados das políticas públicas, mas transformar os termos e a natureza do debate (KECK; SIKKINK, 1998, p. 11).

Além disso, vale destacar o “efeito bumerangue”, resultante da atuação dessas redes transnacionais. Tal efeito pode ser observado quando uma ONG não consegue pressionar um Estado “A” em determinada questão para gerar seus resultados esperados e, por isso, aciona outra(s) ONG(s) que estão localizadas fora de seu país. Com isso esta(s) ONG(s) pode(m): juntar seus esforços à primeira para pressionar o Estado “A”, ou ainda buscar apoio de um determinado Estado “B” para pressionar o Estado “A” (KECK; SIKKINK, 1998, p. 13). Nesse sentido, essa pressão inicial pode resultar, num segundo momento, em um impulso reforçado, tendo em vista o apoio da rede de ONGs, por isso a denominação “efeito bumerangue”.

Por sua vez, Von Büllow (2014) aponta que o termo “rede” é utilizado para descrever formas de organização menos hierarquizadas, com o predomínio de características como flexibilidade, horizontalidade e democracia interna (VON BÜLLOW, 2014, pp. 47-48).

1.2.4 A mobilização do direito

Os estudos sobre a inter-relação entre movimentos sociais, direito e Poder Judiciário ainda são incipientes no Brasil, contudo, observa-se que nos últimos anos, um número cada vez maior de produções vem ocupando espaço na academia, (BRINGEL, 2011; MACIEL, 2011; SANTOS, 2007; 2012; LOSEKANN, 2013, MACIEL, FERREIRA E KOERNER, 2013).

Nos Estados Unidos, a literatura sobre o fenômeno da mobilização do direito tem sua origem em meados dos anos 1950, com a decisão *Brown vs. Board of Education*, quando a Suprema Corte daquele país decidiu que a segregação entre brancos e negros nas escolas era inconstitucional. Cabe destacar que essa decisão inaugura o debate sobre o uso do direito e dos tribunais como instrumentos de transformações sociais e políticas (LEVITSKY, 2015, apud FANTI, 2016, p. 36).

Em linhas gerais, essa interação é chamada por alguns de mobilização do direito, o qual é definido por Lisa Vanhala como: “qualquer tipo de processo por meio do qual indivíduos ou atores coletivos invocam normas, discursos ou símbolos jurídicos para influenciar políticas públicas ou comportamentos” (VANHALA, 2015)^{iv}. De acordo com a autora, os trabalhos acadêmicos sobre a mobilização do direito geralmente se dividem em duas vertentes: a primeira que se concentra nas disputas individuais e a segunda nas campanhas por reformas sociais (VANHALA, 2015).

Michael McCann denomina esse tipo de movimento como mobilização do direito e o define como “as ações de indivíduos, grupos ou organizações em busca da realização de seus interesses e valores” (McCANN, 2010, p. 182). Dessa forma, o autor procura evidenciar a atuação dos usuários dos tribunais em detrimento dos estudos mais tradicionais sobre impacto e cumprimentos das decisões judiciais:

O enfoque da mobilização do direito diverge das tradicionais interpretações sobre o fortalecimento dos tribunais e sobre o papel ou impacto judicial para enfatizar a atividade judicial e práticas de negociação. Ele desloca o foco dos tribunais para os usuários e utiliza o direito como um recurso de interação política e social. (McCANN, 2010, p. 182).

Além disso, para McCann “as ações dos tribunais fornecem diversos ‘precedentes’ estratégicos para as partes envolvidas em diferentes relações por toda a sociedade.” (McCANN, 2010, p. 184, destaque do autor). Segundo o autor, tais precedentes tornam-se “fichas para negociação”, pois demonstram previsões sobre o que as partes conseguiriam se fossem parar nos tribunais (McCANN, 2010, p. 184).

Por sua vez, Engelmann defende que essa mobilização do direito consiste no uso de causas coletivas como mecanismo de formação de redes formais, associadas, principalmente, a causas de direitos humanos, ou ainda redes informais ligadas a defesa de determinados grupos (ENGELMANN, 2007, p. 40). Nas palavras do autor:

A problemática da mobilização de repertórios de ‘crítica’ da tradição jurídica e de “novos” usos do direito, representada pelos advogados engajados em causas coletivas, é um fenômeno historicamente presente de forma mais explícita no âmbito do ‘direito do trabalho’ e da advocacia para sindicatos de trabalhadores, e também na década de 1970, na defesa de presos políticos, articulada por advogados vinculados às redes internacionais de promoção de ‘direitos humanos’. Na década de 1990, no Brasil, tais modalidades de engajamento se modificam principalmente na relação com movimentos sociais em que grupos de advogados investem na tradução e construção, no universo do direito, das ‘causas políticas’ constituídas no espaço dos movimentos sociais. (ENGELMANN, 2007, p. 40, destaques do autor).

Observa-se que no trecho em questão o autor destaca o papel também dos usuários na utilização do direito para o engajamento em causas políticas, em especial, ligadas às reivindicações de movimentos sociais.

Importante destacar a diferença entre a abordagem dos autores citados. Apesar de terem como denominador comum o uso do direito e dos tribunais como instrumento para alcançar a mudança social, algumas diferenças teóricas podem ser citadas. Para Engelmann (2007) e Santos (2007; 2012), o fenômeno da mobilização e formação de redes é entendido como processo resultante da transnacionalização do direito, de modo que seu foco privilegiaria as demandas perante os sistemas transnacionais. Por outro lado, outros autores entendem tal fenômeno como processos políticos de ação coletiva, o qual analisa o uso do direito e dos tribunais como fenômeno político resultante da mobilização de grupos e movimentos sociais (McCANN, 2006, 2010; MACIEL, 2011).

Dessa forma, para Maciel, a teoria do processo político é uma abordagem valiosa no sentido de contribuir para o estudo da formação de alianças ou redes, por estudar – a partir da perspectiva político-institucional, estratégica e simbólico-cognitiva – tanto formas de ação coletiva de novos atores sociais não-institucionalizados, como movimentos sociais, quanto formas de ação originárias de atores mais estruturados, como as organizações civis, sindicatos, partidos políticos e grupos religiosos (MACIEL, 2011, p. 100).

Por outro lado, os tribunais revelam-se como mais um ator inserido nas arenas de disputas dentro do processo de mobilização e o litígio estratégico por meio do uso dos tribunais acarreta consequências para além da esfera dos litigantes. As decisões

dos tribunais judiciais “são responsáveis por modelar o contexto estratégico de outros atores na sociedade, pois estão inseridas num ambiente de conflito em torno da definição do sentido e do alcance social das normas jurídicas que envolve recursos, valores e identidades.” (MACIEL, 2011, p. 100).

Vale ressaltar que a mobilização do direito é, de certa forma, um instrumento com poder de transformação limitado. Isso porque, muitas vezes, são poucos os casos que conseguem gerar impactos para além da esfera da vítima e servirem como precedentes. Nesse sentido, como será visto nos Capítulos 3 e 4, serão estudados os dois casos selecionados por lograrem desempenhar tal papel de precedente, tendo sido capazes de gerar mudanças sociais.

Como visto, os atores da sociedade civil, como movimentos sociais e ONGs podem participar significativamente da mobilização do direito, por meio de inúmeras formas como a divulgação de informação, monitoramento dos atos estatais, pressão política, intervenção nos processos legislativos, demandas judiciais pela proteção de direitos (MORALES, 2012, p. 34). Neste sentido, observa-se que são atores que possuem algum poder de persuasão, o que conseqüentemente gera um poder de pressão política.

Portanto, a mobilização do direito se torna um importante instrumento aliado no cumprimento dessas Decisões emanadas pelo SIDH, em especial neste trabalho, uma vez que ativistas, sejam eles peticionários dos casos ou não, muitas vezes exercem pressão nos Estados para que elas sejam observadas.

1.3 Violência e Gênero: conceitos e abordagens

Para a melhor compreensão da consagração dos direitos humanos das mulheres, que será abordado no capítulo seguinte, primeiro é necessário esclarecer o conceito de gênero e os tipos de violência que podem ser exercidos contra as mulheres, entre eles violência de gênero, violência contra as mulheres e violência doméstica. Não se pretende aqui esgotar o tema, mas, sim, ressaltar que o conceito de gênero possui várias leituras, variando no tempo e conforme a teoria adotada.

Os estudos de gênero, iniciados a partir de perspectivas feministas, deslocam o foco das relações e diferenças biológicas entre homens e mulheres para um debate mais amplo, que abrange construções culturais e padrões desiguais. Isso porque os termos comportam significados valorativos distintos, uma vez que gênero abarca além

das características biológicas, os papéis diferenciados entre homens e mulheres em uma determinada sociedade.

A conceituação do termo gênero iniciou-se no campo das ciências sociais, na tentativa de repensar as teorias que determinavam papéis sociais a homens e mulheres com base em suas características biológicas. Nesse sentido, tal conceito é considerado um marco das teorias feministas, a medida em que resulta em uma nova perspectiva de estudo e instrumento de análise das relações entre os sexos.

A antropóloga Gayle Rubin (2008) foi uma das primeiras a tratar sobre o tema, em seu livro *O Tráfico de Mulheres: Notas sobre a "Economia Política do Sexo"*, em 1973, no qual a autora discorre sobre os fatores não biológicos que contribuem para a opressão da mulher. Em seu texto, Rubin defende a existência de um sistema sexo-gênero, que seria para ela "[...] uma série de arranjos pelos quais uma sociedade transforma a sexualidade biológica em produtos da atividade humana, e nos quais essas necessidades sexuais são satisfeitas." (RUBIN, 2008, p. 97).

Dessa forma, observa-se que essa concepção defendida pela autora se baseava na ideia de que a opressão era oriunda de fatores culturais. No entanto, essa ideia de "opressão universal" da mulher, derivada de aspectos culturais, vai se tornando cada vez menos rígida, para abrigar críticas à categoria universal de mulher, na medida em que os estudos de gênero avançaram. Isso porque as teóricas feministas começaram a entender que gênero era apenas uma das variáveis, dentre outras, como etnia, classe social, orientação sexual e etc, que poderiam resultar em opressão das mulheres.

Dessa maneira, a importância da contextualização de diferentes posições sociais passa a ser vista como uma extensão da premissa do feminismo a qual busca se afastar de "leis" universais (DENNIS, 2008, pp. 679-681). Essas variáveis podem ter como consequência resultados mais ou menos opressivos, como afirma Avtar Brah:

Nosso gênero é constituído e representado de maneira diferente segundo nossa localização dentro das relações globais de poder. Nossa inserção nessas relações globais de poder se realiza através de uma miríade de processos econômicos, políticos e ideológicos. Dentro dessas estruturas de relações sociais não existimos simplesmente como mulheres, mas como categorias diferenciadas, tais como 'mulheres da classe trabalhadora', 'mulheres camponesas' ou 'mulheres imigrantes'. Cada descrição está referida a uma condição social específica. Vidas reais são forjadas partir de articulações complexas dessas dimensões. É agora axiomático na teoria e prática feministas que 'mulher' não é uma categoria unitária. Mas isso não significa que a própria categoria careça de sentido. O signo 'mulher' tem sua própria especificidade constituída dentro e através de configurações

historicamente específicas de relações de gênero. Seu fluxo semiótico assume significados específicos em discursos de diferentes ‘feminilidades’ onde vem a simbolizar trajetórias, circunstâncias materiais e experiências culturais históricas particulares. Diferença nesse sentido é uma diferença de condições sociais. (BRAH, 2006, p. 341, destaque da autora).

O esclarecimento das diferenças entre os termos “violência de gênero”, “violência contra as mulheres”, “violência doméstica” e “violência familiar”, é importante considerando que são muitas vezes utilizados indiscriminadamente, ou confundidos, apesar de conterem diferenças significativas. A confusão mais comum se dá entre as expressões “violência de gênero” e “violência contra a mulher”, uma vez que as mulheres são a maioria das vítimas de violência de gênero. Nesse sentido, a união dos termos violência e gênero constitui uma categoria caracterizada pela incidência dos atos violentos em função do gênero da vítima, exprimindo essas características de desigualdade que permeiam as sociedades no tocante às relações entre homens e mulheres (BANDEIRA, 2014). Como defende Lourdes Bandeira, sobre o conceito de gênero:

Remete aos lugares sociais sexuados, expõe as múltiplas desigualdades, às quais as mulheres estão presas, e possibilita uma interação face a face, envolvendo a ordem simbólica. A inteligibilidade e o uso dessa expressão estão associados a campos teóricos e políticos específicos, o que permite determinadas análises e aplicações do termo ao se eleger uma perspectiva e não outra. (BANDEIRA, 2014, p. 461).

Dessa forma, observa-se que há uma carga atribuída ao conceito de gênero, que envolve também pensar uma metodologia de estudo diferenciada. Isso porque, ao escolher o uso do termo violência de gênero, assume-se uma perspectiva de assimetria entre os gêneros, principalmente no tocante à violência, uma vez que historicamente este fenômeno apresenta-se de forma mais expressiva em relação às mulheres (BANDEIRA, 2014, p. 451).

Com efeito, a escolha consciente de um termo em detrimento de outro possui um significado político e simbólico, e, por isso, exige cautela. Partindo-se do pressuposto de que a linguagem não é neutra, Diana Maffía¹⁹ discute como a própria linguagem pode refletir arenas políticas e disputas de poder: a título de exemplificação, a autora cita que, em 2004, a *Real Academia Española*²⁰ obrigou a

¹⁹ Diana Maffía é ativista feminista e titular do “Observatorio de Género de la Justicia”, na Cidade de Buenos Aires, Argentina.

²⁰ Instituição fundada em 1713, cuja principal missão é “assegurar que as mudanças experimentadas pela língua espanhola em sua constante adaptação às necessidades de seus interlocutores não

trocar o termo violência de gênero por violência doméstica em uma lei espanhola (MAFFÍA, 2012). Isso gerou inúmeros debates para além do território espanhol sobre esses conceitos e como os termos merecem atenção ao serem utilizados.

Interessante notar a explanação de Maffía sobre a distinção entre os termos de violência que podem ser cometidas contra mulheres:

Na expressão **Violência contra a mulher**, a vítima torna-se visível, mas não quem é o vitimizador sistemático nem quais são as esferas e vínculos habituais da violência. Na expressão **Violência doméstica** apenas o vínculo é iluminado, que por sinal é privado e não público, mas não a vítima, o perpetrador e os motivos da violência. Na expressão **Violência Familiar**, o vínculo é visível, mas não as relações de poder dentro da estrutura familiar que tornam as mulheres 90% das vítimas de violência. Quando falamos de **violência de gênero**, iluminamos as estruturas simbólicas que justificam e naturalizam a violência; e quando falamos em **Violência Sexual**, nos concentramos nas relações de poder entre os sexos e na disciplina sistemática de um sexo em detrimento de outro. (MAFFÍA, 2012, destaque da autora).^v

Vale notar que no Direito Internacional dos Direitos Humanos não há uma definição explícita do que é a violência de gênero. Os instrumentos gerais sobre direitos humanos contêm cláusulas de não discriminação contra as mulheres, enquanto os instrumentos relacionados diretamente com o tema definem a violência contra a mulher, utilizando-a como sinônimo de violência de gênero. Isso ocorre em virtude de dois motivos: (a) o conceito de violência contra as mulheres foi construído a partir da proibição de discriminação; (b) o Direito Internacional dos Direitos Humanos as agrupa em uma única classe as categorias gênero e sexo, não demonstrando clareza e diferenciação conceitual entre as duas (NETO; GURGEL, 2014; TRAMONTANA, 2011).

Tendo em vista essas múltiplas leituras sobre os conceitos e abordagens ciente de que o uso de cada termo representa uma escolha política, no presente trabalho, será empregado o termo “violência de gênero”, por contemplar as estruturas desiguais de poder entre homens e mulheres, iluminando as esferas – no caso, foi escolhido como critério para a seleção dos casos a esfera privada – e vínculos habituais do fenômeno da violência.

Por fim, no próximo Capítulo será detalhada a consagração dos direitos humanos das mulheres nos tratados internacionais de direitos humanos, a partir da

quebrem a unidade essencial que mantém em toda a esfera hispânica”, como estabelece o primeiro artigo de seu estatuto. Disponível em: <<http://www.rae.es/la-institucion>>. Acesso em: 3 out. 2018.

especificação do sujeito de direito, demanda esta realizada através de uma perspectiva de gênero.

2 OS DIREITOS HUMANOS E OS DIREITOS DAS MULHERES

O estudo da construção dos direitos humanos das mulheres demonstra que este processo ocorreu de forma lenta e tímida até os anos 1980, porém a partir da década seguinte se tornou uma das bandeiras mais populares dos movimentos feministas e agendas de organismos internacionais, conforme detalha a obra *Activists beyond borders*, de Margareth Keck e Kathryn Sikkink (KECK; SIKKINK, 1998, p.183). Em sua motivação originária, a luta pelos direitos das mulheres possuía como fundamento a igualdade perante a lei e a não discriminação, que foram princípios incorporados nos tratados de direitos humanos de natureza genérica, sem abordar especificamente a problemática da violência contra as mulheres.

Considerando tal histórico, este capítulo objetiva discorrer sobre o processo de construção dos direitos humanos das mulheres à luz da proteção jurídica normativa internacional, ou seja, apresentar o contexto em que se deu o desenvolvimento normativo sobre violência de gênero – ou violência contra as mulheres, como o termo é utilizado nos tratados internacionais.

Dessa maneira, será discutido o conceito de direitos humanos, na perspectiva da Teoria Crítica dos Direitos Humanos (HERRERA FLORES, 2009). Em seguida, será apresentada a consagração dos direitos humanos das mulheres nos instrumentos internacionais, por meio de sua narrativa histórica que relata a luta para a adoção da perspectiva de gênero. Esses tratados constituem um ponto de partida importante para situar o objeto de estudo deste trabalho a partir de uma perspectiva crítica, e que oferece um recorte contextual que permite situar temporal e politicamente a análise realizada nos capítulos seguintes dessa dissertação.

Ao final do Capítulo, buscou-se revisitar o papel dos tratados internacionais de direitos humanos, por meio do diálogo com a Teoria Crítica dos Direitos Humanos, constatando sua insuficiência no plano prático para a concretização dos direitos que estão previstos em seus textos.

2.1 A Teoria Crítica dos Direitos Humanos

Em seu livro “A reinvenção dos Direitos Humanos”, Lynn Hunt (2009) apresenta um histórico sobre a gênese dos Direitos Humanos, em especial nos Estados Unidos

e Europa. Apesar de não abordar especificamente o contexto latino-americano, algumas contribuições podem ser trazidas dessa obra para o presente trabalho.

Um dos questionamentos que orienta seu texto é o paradoxo de como os direitos humanos se tornaram autoevidentes e como essa noção vem se perpetuando desde o século XVIII até os dias de hoje. Esse paradoxo é explicado pela autora a partir das declarações do século XVIII, que se baseavam numa afirmação de autoevidência de seu conteúdo. Como exemplo, a autora cita a afirmação de Jefferson:

[...] Apesar de suas diferenças de linguagem, as duas declarações do século XVIII [Declaração de Independência dos Estados Unidos e Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão] se baseavam numa afirmação de autoevidência. Jefferson deixou isso explícito quando escreveu: 'Consideramos estas verdades autoevidentes'. A declaração francesa afirmava categoricamente que 'a ignorância, a negligência ou o menosprezo dos direitos do homem são as únicas causas dos males públicos e da corrupção governamental'. Pouca coisa tinha mudado a esse respeito em 1948. Verdade a Declaração das Nações Unidas assumiu um tom mais legalista: 'visto que o reconhecimento da dignidade inerente a todos os membros da família humana e de seus direitos iguais e inalienáveis é o fundamento da liberdade, da justiça e da paz no mundo'. Mas isso também constituía uma afirmação de autoevidência, porque 'visto que' significa literalmente 'sendo fato que'. (HUNT, 2009, pp. 17-18, destaques da autora).

De fato, por muito tempo, os Direitos Humanos foram entendidos como aqueles direitos positivados em documentos normativos, em especial nos primeiros documentos. Hunt argumenta que a ideia de concepção universal dos Direitos Humanos nasceu com a divisão entre os Estados Unidos e a Grã-Bretanha, uma vez que para se tornarem independentes os colonos teriam que estabelecer um novo ordenamento jurídico (HUNT, 2009, p. 120). Dessa forma, nos Estados Unidos durante o século XVIII, foi utilizado o discurso de direitos universais, o que segundo a autora contribuiu para a imaginação dos colonos no tocante ao rompimento com a soberania britânica.

No que se refere ao contexto francês, situação similar pode ser observada. A Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, de 1789, inspirada pela Declaração de Independência dos Estados Unidos da América, também estabeleceu direitos universais e naturais e evidenciou o novo fundamento para a soberania de sua nação:

Num único documento, portanto, os deputados franceses tentaram condensar tanto as proteções legais dos direitos individuais como um novo fundamento para a legitimidade do governo. A soberania se baseava exclusivamente na nação (artigo 32), e a 'sociedade' tinha o direito de considerar que todo agente público devia prestar contas de seus atos (artigo 15). Não era feita nenhuma menção ao rei, tradição, história ou costumes franceses, nem à Igreja Católica. [...] Nenhum dos artigos da declaração

especificava os direitos de grupos particulares. ‘Os homens’, ‘o homem’, ‘cada homem’, ‘todos os cidadãos’, ‘cada cidadão’, ‘a sociedade’, ‘qualquer sociedade’ eram contrastados com ‘ninguém’, ‘nenhum indivíduo’, ‘nenhum homem’. Era literalmente tudo ou nada. As classes, as religiões e os sexos não apareciam na declaração. (HUNT, 2009, pp.132-133, destaques da autora).

Por fim, Lynn Hunt ressalta o aspecto de que o simples fato de declarar o direito elucidava algumas questões mais sensíveis, mas não resolvia todos os problemas, em especial no que se referia aos grupos mais vulneráveis como escravos e mulheres, ou, ainda, aqueles que não possuíam propriedade (HUNT, 2009, p. 133). Mesmo essas declarações tendo afirmado os direitos como pertencentes a todos e exigíveis a qualquer tempo, uma ressalva deve ser feita com relação às mulheres:

Apesar dessa quase inimaginável extensão dos direitos políticos a grupos antes não emancipados, a linha foi traçada nas mulheres: as mulheres nunca ganharam direitos políticos iguais durante a Revolução. Elas ganharam, entretanto, direitos iguais de herança e o direito ao divórcio. (HUNT, 2009, p.149).

No texto de Hunt, observa-se que apesar dessas declarações estabelecerem como princípio norteador a igualdade, paradoxalmente, aqueles responsáveis por elaborá-las também viviam em sociedades escravocratas e desiguais, expondo assim a ambiguidade advinda dessa conceituação de igualdade. Essa visão foi aprofundada pela autora quando da discussão sobre a concepção universalista dos direitos humanos, por meio de um diálogo entre a Declaração de Independência dos Estados Unidos, de 1776, a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, oriunda da Revolução em 1789, e a Declaração Universal dos Direitos Humanos, das Nações Unidas, de 1948, incorporando as narrativas sobre o contexto histórico contemporâneo a tais documentos e seus respectivos impactos na sociedade da época. Assim, nas palavras de Hunt:

[...] se a igualdade dos direitos é tão autoevidente, por que essa afirmação tinha de ser feita e por que só era feita em tempos e lugares específicos? Como podem os direitos humanos ser universais e não são universalmente reconhecidos? Vamos nos contentar com a explicação, dada pelo redatores de 1948, de que ‘concordamos sobre os direitos desde que ninguém nos pergunte por quê?’. (HUNT, 2009, p. 18, destaque da autora).

Ao longo do século XX, essas concepções de direitos naturais e universais foram revisitada na literatura (HERRERA FLORES, 2009; GALLARDO, 2014; SÁNCHEZ RUBIO, 2014), dando origem à Teoria Crítica dos Direitos Humanos, sendo

que tal denominação se associa ao questionamento de tais concepções acima citadas.

A teoria tradicional dos direitos humanos se fundamenta na ideia de universalidade de direitos humanos e atribui menor importância aos contextos históricos, econômicos, sociais, políticos e culturais. Nesse sentido, uma das críticas propostas por Joaquín Herrera Flores, autor espanhol, é a de que estes contextos são fundamentais para o entendimento dos direitos humanos: “[...] Os direitos humanos, como geralmente todo fenômeno jurídico e político, estão permeados por interesses ideológicos e não podem ser entendidos à margem de seu fundo cultural e contextual” (HERRERA FLORES, 2009, p. 45).

Para Herrera Flores (2009), os direitos humanos, mais que direitos “propriamente ditos”, são processos, ou, ainda, “processos de luta em prol de uma concepção materialista e imanente da dignidade humana”, bem como são “o resultado das lutas para ter acesso aos bens necessários para a vida” (HERRERA FLORES, 2009, p. 22). Dessa forma, para a Teoria Crítica os direitos humanos não devem ser confundidos com os direitos positivados no âmbito nacional ou internacional. A partir dessa noção, o autor espanhol defende que os direitos humanos constituem um processo constante por direitos, os quais se originam de lutas políticas, em detrimento da visão clássica que defende sua origem a partir de documentos como as Declarações. Assim, nas palavras de Herrera Flores:

[...] Uma constituição ou um tratado internacional não cria direitos humanos. Admitir que a lei cria a lei significa cair na falácia do positivismo mais rançoso que não sai do seu próprio círculo vicioso. Assim, para nós, o problema não é como um direito se torna um direito humano, mas como um ‘direito humano’ consegue se tornar um direito, isto é, obtém a garantia legal para sua melhor implantação e efetividade. (HERRERA FLORES, 2009, p. 23, destaque do autor).

Na verdade, não é novidade o fato de que normas positivadas não possuem o condão de atribuir garantia material aos direitos por ela consagrados, mas apenas iniciam o debate sobre sua efetivação. Tal constatação nos faz questionar e repensar a tradicional Teoria de direitos humanos, e de como ela se afasta da concepção de luta pela concretização da justiça. Na concepção da Teoria Crítica, vale salientar o seguinte trecho do autor:

[...] devemos ampliar nossas formas de compreensão dos direitos humanos e considerá-los como processos – normativos, sociais, políticos, econômicos – que abram ou consolidem espaços de luta pela dignidade humana, em outros termos, conjuntos de práticas que potenciem a criação de dispositivos e de mecanismos que permitam a todas e a todos poder fazer suas próprias

histórias. Reivindicamos, portanto, uma imaginação, uma teoria e uma prática que rompam os cercos nos quais nos encerram os déficits e os excessos de sentido e construamos a possibilidade de apresentar alternativas reais no mundo que nos tocou viver. Dizer não, víamos mais acima, é dizer sim a algo diferente. Começamos por definir os direitos humanos pelo que são: produtos culturais que facilitem a construção das atitudes e aptidões que nos permitam poder fazer nossas vidas com o máximo de dignidade. (HERRERA FLORES, 2009, pp. 11-12).

Assim, o autor defende um conflito entre a existência de uma “complexidade cultural” oriunda dos direitos humanos e sua suposta universalidade. No mesmo sentido, o analista político e professor chileno Helio Gallardo apresentou sua crítica à teoria tradicional de direitos humanos, se aproximando da concepção de Herrera Flores, ao afirmar que os “direitos humanos (por definição universais) continuam a ser proposta ou exigência, não algo que se tem, mas que se deveria ter” (GALLARDO, 2014, p. 19, destaque do autor). Nesse sentido, reafirma a concepção dos direitos humanos como processos de lutas por direitos a partir da mobilização social:

[...] a eficácia de direitos humanos se articula com a capacidade das mobilizações sociais emergentes de transferir autonomia e identidade a partir de suas necessidades sentidas, dar-lhes institucionalidade jurídica ou codificação e projetar (legitimar) constantemente tanto suas exigências quanto suas capacidades e institucionalizações no ethos ou sensibilidade sociocultural. A eficácia de uma institucionalização (legitimidade) nunca é absoluta. (GALLARDO, 2014, p. 64).

Com isso, Gallardo propõe uma alternativa metodológica como uma concepção interdisciplinar e complexa e que é capaz de contornar a perspectiva universal dos direitos humanos:

Como uma alternativa exemplo, e finalmente, uma alternativa metodológica e pedagógica para o imaginário jurídico capaz de explicar e que saia do ‘beco sem saída’ sobre a universalidade ou particularidade dos direitos humanos, deve assumir a tarefa de e incorporar em seus programas de investigação tanto a presença de várias culturas, com seus respectivos grupos humanos e distintas visões e reivindicações de unidade a que aspiram, constituídas através de relações sociais próprias, que podem ser diferentes e equidistantes entre si. [...] A aceitação dessa pluralidade de posições não tem porque considerar inevitável a total incomunicabilidade e separação entre as culturas. O certo é que poderemos estar diante de esferas em que será impossível estabelecer ‘vasos comunicantes’, porém haverá outras em que é possível encontrar ‘pontos de encontro’. Apesar de tudo, o certo é que o conhecimento e valoração de outras formas de vida a partir do condicionamento provocado por nossa mesma cultura é um empreendimento complicado pelos obstáculos ideológicos e prejuízos limitantes, porém existe toda uma ampla gama de tonalidades de sentido acerca da emancipação humana. (SÁNCHEZ RUBIO, 2014, pp. 53-54, destaques do autor).

Nesse sentido, apesar das declarações de direitos humanos serem passíveis de críticas, especialmente pela pretensão de universalismo e indivisibilidade dos

direitos humanos, não se pode esquecer que elas também foram importantes como instrumento de formalização de determinados direitos. Os movimentos da burguesia e do movimento operário do século XX tiveram papel importante no sentido de positivar em instrumentos normativos suas demandas, as quais os protegiam de abusos e excesso de poder. Nesse sentido, a positivação foi um passo importante para defender tais direitos, contudo, essa dimensão não deve ser superestimada, como no seguinte trecho:

Quando movimentos sociais como o da burguesia no processo de afirmação das sociedades modernas, ou como o movimento operário no século XX com seus antecedentes no passado, se levantaram para reivindicar espaços maiores de liberdade e denunciar distintas formas de excesso de poder (econômico, cultural, étnico, libidinal etc.) o objetivo do reconhecimento constitucional e jurídico se fez crucial para objetivar suas demandas. Daí a importância que tem a dimensão jurídico-positivista dos direitos humanos, mas ao dar-lhe importância excessiva provoca, como veremos, uma eficácia minimalista, reduzida e insuficiente em relação ao número de violações que todos os dias acontecem no mundo e o tipo de garantias procedimentais que se estabelecem como resposta. (SÁNCHEZ RUBIO, 2014, p.124)

Dessa forma, o autor defende que o conceito de direitos humanos deve transcender o âmbito estatal para abarcar também o protagonismo dos movimentos sociais nos direitos humanos, como instrumento sensibilizador apto a promover transformação social (SÁNCHEZ RUBIO, 2014, p. 129).

Observa-se que as propostas de Herrera Flores e Sánchez Rubio dialogam, na medida em que reconhecem a importância da dimensão jurídico-positivista do direito, ainda que compreendendo as suas limitações e sua insuficiência para compreender toda a complexidade dos direitos humanos.

Retomando a Teoria de Herrera Flores, o autor realiza uma crítica tanto a pretensão de universalismo dos direitos humanos – visão abstrata, ligada a uma racionalidade jurídico/formal – quanto a particularização dos direitos humanos pelas culturas, limitadas a uma visão localista, ligada a uma racionalidade material/cultural, pois considera ambas como produtos reducionistas da realidade (HERRERA FLORES, 2009, p. 150). Assim, para ele, as duas visões possuem em comum o problema do contexto:

Para a visão abstrata há uma falta absoluta de contexto, já que ela se desenvolve no vazio de um essencialismo perigoso, que não se considera como tal e se diz baseada em fatos e dados 'da' realidade. Para a outra visão, há um excesso de contexto que, ao final, se desvanece no vazio que provoca a exclusão de outras perspectivas: outro essencialismo que somente aceita o que inclui, o que incorpora e o que valora; enquanto exclui e rechaça o que não coincide com ele. (HERRERA FLORES, 2009, p. 152, destaque do autor).

Dessa forma, o professor espanhol procura se afastar dessas duas concepções para defender uma “visão complexa” dos direitos humanos, a qual possui como base uma “racionalidade de resistência”, o que levaria a uma prática intercultural:

Nossa racionalidade de resistência conduz, então, a um universalismo de contrastes, de entrecruzamentos, de mesclas. Um universalismo impuro que pretende a inter-relação mais que a superposição e que não aceita a visão microscópica de nós mesmos que é imposta pelo universalismo de partida ou de retas paralelas. Um universalismo que nos sirva de impulso para abandonar todo tipo de posicionamento, cultural ou epistêmico, a favor de energias nômades, migratórias, móveis, que permita nos deslocarmos pelos diferentes pontos de vista sem pretensão de negar-lhes, nem de negar-nos, a possibilidade de luta pela dignidade humana. (HERRERA FLORES, 2009, p. 159).

Essa racionalidade de resistência, segundo o autor “[...] não nega que se possa chegar a uma síntese universal das diferentes opções ante os direitos e também não descarta a virtualidade das lutas pelo reconhecimento das diferenças étnicas e de gênero” (HERRERA FLORES, 2009, p.163). Dessa forma, o autor refuta a ideia de “[...] considerar o universal como um ponto de partida ou um campo de desencontros. Ao universal, há que se chegar [...] depois [...] de um processo de luta discursivo, de diálogo ou de confrontação em que se rompem os preconceitos e as linhas paralelas” (HERRERA FLORES, 2009, p.163).

Não obstante, a proposta de Herrera Flores oferece também um olhar sobre as contradições das alianças e instituições internacionais que lidam com direitos humanos, como se observa no seguinte trecho:

Não se pode acusar, por exemplo, os países não ocidentais de boicotar as conferências internacionais de direitos humanos do final do século XX por causa de suas culturas. No processo de todas essas reuniões, o Ocidente exige a inclusão de cláusulas de respeito ao livre comércio e às instituições dedicadas a impô-lo a todo mundo empobrecido, como se tais cláusulas fossem dogmas fechados que se situam fora do debate. Da mesma forma, também não se podem rechaçar todas as ideias ocidentais sobre direitos humanos como se todas elas fossem produto do colonialismo e do imperialismo. Negar ‘absolutamente’ a visão ocidental dos direitos humanos conduz as culturas e países que o fazem a aceitar o fato de que a cultura ocidental é a única que os postula e defende, ou seja, o padrão-ouro a partir do qual identifica a luta pela dignidade humana. Essa pretensão de essencialismo étnico provoca o autodesprezo pela larga tradição não ocidental de luta pela dignidade. Tanto uma quanto outra posição partem de universalizações e de exclusões, não de processos que nos permitem chegar ao conjunto de generalidades que todos podemos compartilhar. (HERRERA FLORES, 2009, p.164-165, destaque do autor).

Portanto, após apresentar a situação do debate teórico na literatura, pode-se afirmar que a concepção que se aproxima dos direitos humanos como processos de

lutas vem ao encontro da necessidade de ressaltar a perspectiva contextual, conforme assumida para a elaboração desse trabalho. Ao elucidar a complexidades dos direitos humanos para além de sua perspectiva formalista e positivista e também questionar o universalismo, essa moldura teórica da Teoria Crítica dos Direitos Humanos confere visibilidade ao estudo dos processos de mobilização do direito empregados para a concretização de direitos.

Isto posto, essa moldura teórica identifica como maior desafio na seara dos direitos humanos a transformação de um direito positivado em realidade, para além das inúmeras fontes normativas existentes, o que também se aplica ao tema de gênero, objeto do presente trabalho, como será detalhado a seguir.

2.2 Os instrumentos normativos internacionais acerca dos direitos das mulheres e seu histórico

É notável o fato de que exista hoje um significativo número de tratados e convenções internacionais relacionadas ao tema de gênero os quais, contudo, as normas nem sempre se refletem em melhoras de indicadores.

O Direito Internacional dos Direitos Humanos nasce a partir da Declaração Universal dos Direitos Humanos, de 1948, como resposta às inúmeras atrocidades ocorridas principalmente durante a segunda guerra mundial. Dessa forma, pode-se afirmar que essa Declaração se constitui como marco de origem do sistema normativo global de proteção dos direitos humanos no âmbito da Organização das Nações Unidas.

Esse sistema normativo é composto por instrumentos de alcance geral, como é o caso dos Pactos Internacionais de Direitos Cívicos e Políticos e de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, bem como outros de alcance específico, os quais possuem como objetivo a proteção de determinados grupos vulneráveis, como é o caso das mulheres, crianças e populações indígenas (PIOVESAN, 2017, p. 401). Assim, os instrumentos de alcance geral e específico operam como sistemas complementares de proteção aos direitos humanos.

No que concerne aos sistemas de alcance específico, a partir do final dos anos 1970, inúmeras convenções e conferências mundiais foram realizadas demandando destaque cada vez mais expressivo à temática de gênero. Assim, observa-se que houve uma fase de progressiva “generalização” dos documentos da proteção

internacional dos direitos humanos, ou seja, a adoção de uma perspectiva de gênero, a qual constituiria “fenômeno da transversalidade ou impregnação pelo gênero, como conceito e perspectiva de análise da tarefa de reconhecimento, promoção e salvaguarda dos direitos humanos em sede internacional” (GARCÍA-MUNÓZ, 2001, p. 30).

No mesmo sentido, afirma a autora Flávia Piovesan que houve um processo de especificação do sujeito de direito, “no qual o sujeito passa a ser visto em sua especificidade e concentricidade”, diferentemente do sistema geral de proteção, o qual se destina à proteção de todas as pessoas (PIOVESAN, 2017, p. 402). Esse processo de especificação do sujeito de direito surge frente à insuficiência da abordagem genérica, geral e abstrata, de modo a vislumbrar o sujeito junto a suas especificidades e singularidades, bem como conferir uma resposta específica a cada tipo de violação de direitos humanos (PIOVESAN, 2017, p. 402).

Com efeito, um grande número de instrumentos normativos foi desenvolvido no sentido de promover o direito das mulheres, tanto na Organização das Nações Unidas, como no Sistema Interamericano, formando assim o *corpus juris* no tocante à proteção dos direitos das mulheres.

Nesse cenário, é interessante observar que algumas Conferências Mundiais da ONU estimularam a formação de redes entre movimentos sociais e ONGs, sob a forma de redes transnacionais, com vistas a inserir suas reivindicações na agenda legislativa doméstica e internacional, principalmente no que tange temas como o meio ambiente, mulheres, povos indígenas e etc (KECK; SIKKINK, 1998).

No âmbito da ONU, podem ser citados como instrumentos de alcance geral: Pacto Internacional sobre os Direitos Civis e Políticos (1966); Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (1966); Declaração de Viena e Programa de Ação Conferência Mundial sobre Direitos Humanos (1993); e os seguintes instrumentos de alcance específico no sobre os direitos das mulheres : Declaração sobre a eliminação da Violência contra a Mulher (1993); Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher (1979); Protocolo Facultativo à Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher (1999); Declaração sobre a Eliminação da Violência contra as Mulheres (1993); e Declaração de Pequim e Plataforma de Ação (1995).

Já no âmbito regional da OEA, podem ser citados como instrumentos de alcance geral: Convenção Americana de Direitos Humanos (1969); e de alcance

específico: Convenção Interamericana para prevenir, punir e erradicar para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher (1994);

A temática da violência contra a mulher - VcM²¹ ingressou tardiamente na agenda internacional de direitos humanos, diferentemente de outras pautas anteriores, avaliadas como tradicionais ou mais comuns, a saber: discriminação, sufrágio e igualdade de gênero (KECK; SIKKINK, 1998, p. 182). Resumidamente, o histórico das ascensão dessa temática específica da VcM se iniciou nos anos 1980, com debates internacionais, e, a partir dos anos 1990, passou a receber maior destaque, integrando a agenda internacional de direitos humanos.

Para contrastar as demais temáticas ligadas ao gênero da pauta da VcM, as autoras Keck e Sikkink retomam essa narrativa histórica detalhando que nos anos 1970 o foco das discussões era o tema “Mulheres e Desenvolvimento” nos círculos da ONU e em alguns governos e ONGs, sem, contudo, haver mobilização organizada a respeito da VcM (KECK; SIKKINK, 1998, p. 183).

O ano de 1975, Ano Internacional da Mulher, foi também palco da I Conferência Mundial sobre a Mulher, realizada no México, e cujo tema central foi a discriminação contra a mulher. Neste evento, foi aprovado o plano de ação de governos e da comunidade internacional para o recorte temporal de 1976-1985, que foi intitulado como a década da mulher, abordando, preferencialmente, temas como: a igualdade plena de gênero e a eliminação da discriminação por razões de gênero, a plena participação das mulheres no desenvolvimento e a maior contribuição das mulheres para a paz mundial²².

Em 1979, foi celebrada a Convenção para a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres – CEDAW²³, das Nações Unidas, a qual, apesar de bastante abrangente no sentido de proteção da igualdade de oportunidades como direito das mulheres, não menciona especificamente o tema da violência contra a mulher. Na verdade, seu fundamento maior é assegurar o princípio da igualdade entre homens e mulheres.

²¹ Utilizou-se neste capítulo o termo violência contra a mulher, conforme usado pelos autores e documentos normativos citados.

²² Disponível em: <<http://www.onumulheres.org.br/planeta5050-2030/conferencias/>>. Acesso em: 20 ago. 2018.

²³ A Sigla CEDAW se refere ao nome em inglês da Convenção: *Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women*.

Esse documento estabelece medidas para que os Estados membros adotem em suas legislações domésticas previsões que assegurem a igualdade de gênero. Além disso, visa à proteção das mulheres contra qualquer tipo de discriminação²⁴, desde instituições públicas ou privadas, a indivíduos ou grupos de pessoas. Cabe ressaltar, no entanto, que apesar da inovação na proteção dos direitos das mulheres, essa Convenção não faz menção à VcM, fato pelo qual outros instrumentos internacionais foram editados posteriormente.

A Convenção possui como princípio norteador a igualdade de gênero, assim, estabelece o dever dos Estados de assegurar a igualdade de oportunidades na vida profissional, política e pública. Também afirma os direitos reprodutivos das mulheres e aponta para a cultura e a tradição como fatores que contribuem para a formação de papéis de gênero e relações familiares.

Dessa forma, a CEDAW estabelece medidas compensatórias para remediar assimetrias entre homens e mulheres. Além disso, esta convenção inova na medida em que estabelece a obrigação da produção de relatórios que devem ser realizados pelos Estados-partes e encaminhados ao Comitê das Nações Unidas para a Eliminação de todas as Formas de Discriminação contra a Mulher. Os relatórios devem especificar as medidas legislativas, judiciárias e administrativas ou outras que estão sendo adotados para que a Convenção seja implementada. Com base nesses relatórios, o Comitê poderá indicar sugestões e recomendações (PIOVESAN, 2017, pp. 289-290).

Já nos anos 1980, a mobilização de mulheres em diversos países começou a debater a ideia de acolher a perspectiva de gênero ao conceito de "direitos humanos", identificada com a necessidade maior de maior aprofundamento do enfoque de gênero, conforme presente de forma específica na temática da VcM (VEGA, 2002, p. 78). Assim, as convenções da década de 1980 das Nações Unidas foram propulsoras da inserção da temática de gênero na agenda internacional dos direitos humanos. Destaca-se, a realização da II Conferência Mundial da Mulher, em Copenhague, Dinamarca, em 1980, a qual também abordou de forma substancial temas como a

²⁴ A CEDAW define, em seu artigo 1º a discriminação contra a mulher como: "Para os fins da presente Convenção, a expressão 'discriminação contra a mulher' significará toda a distinção, exclusão ou restrição baseada no sexo e que tenha por objeto ou resultado prejudicar ou anular o reconhecimento, gozo ou exercício pela mulher, independentemente de seu estado civil, com base na igualdade do homem e da mulher, dos direitos humanos e liberdades fundamentais nos campos político, econômico, social, cultural e civil ou em qualquer outro campo." (BRASIL, 1984).

igualdade de gênero. Já em 1985, na III Convenção da Mulher, em Nairóbi, Quênia, o enfoque principal foi: “Estratégias Orientadas ao Futuro, para o Desenvolvimento da Mulher até o Ano 2000”.

Dessa forma, Keck e Sikkink argumentam que essas convenções organizadas pela ONU foram responsáveis por legitimar os problemas e reivindicações das mulheres, além de reuni-las em eventos de maior âmbito, o que fez com que surgisse um “embrião” na formação de redes transnacionais. Isso foi decisivo para a década seguinte, na qual foi possível consolidar a formação dessas redes de atores (KECK; SIKKINK, 1998, p. 185).

Em meados de 1990, a problemática da VcM passou a ocupar de forma significativa a agenda das redes transnacionais de mulheres, ocupando papel de destaque nas conferências internacionais (KECK; SIKKINK, 1998, p. 183).

Como afirma Enzamaria Tramontana (2011), após o desenvolvimento dos documentos normativos internacionais de proteção da mulher, percebeu-se a insuficiência dos mesmos e a necessidade da adoção de uma perspectiva de gênero na interpretação e aplicação dos mesmos, o que ficou conhecido por transversalização da perspectiva de gênero:

A segunda etapa do processo de evolução do ordenamento internacional nesta matéria – que se estende até os dias de hoje – começou na primeira metade dos anos 90, quando, ao contrário da abordagem anterior, surgiu a convicção de que os instrumentos específicos, como a CEDAW, por si só, eram insuficientes para garantir a efetiva salvaguarda dos direitos das mulheres e que era necessário integrar o reconhecimento das diferenças de gênero na interpretação e aplicação de todos os tratados gerais de direitos humanos. Nesse contexto, disseminou-se a expressão ‘transversalização da perspectiva de gênero’ (em inglês, *gender mainstreaming*), onde a tradicional dicotomia entre os termos ‘sexo’ e ‘gênero’ deu lugar ao uso deste último como sinônimo de ‘mulher’ e o conceito de ‘perspectiva de gênero’ referia-se a uma abordagem sensível à valoração das diferenças entre homens e mulheres, bem como às suas consequências no exercício de direitos fundamentais por parte destas últimas. (TRAMONTANA, 2011, p. 144, destaques da autora).^{vi}

Seguindo esse raciocínio, a Declaração e Programa de Ação da Conferência Mundial sobre Direitos Humanos das Nações Unidas, de 1993, reconhece a discriminação e violência de gênero como violações de direitos humanos, bem como a necessidade da criação de outros documentos normativos específicos sobre a temática, sendo assim importante para o processo de construção destes (VEGA, 2002, p. 78).

2.3 Marco normativo sobre a violência contra a mulher

Observa-se que a década de 1990 representou a consolidação dos avanços da década anterior. Nesse contexto, especificamente no que se refere à previsão da VcM, foram celebrados dois documentos: a Declaração sobre a Eliminação da Violência contra as Mulheres, do Sistema Universal²⁵, em dezembro de 1993; e, no Sistema Interamericano, a Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher, também designada como Convenção de Belém do Pará, de 1994.

Antes desses dois instrumentos citados no parágrafo anterior, não havia consenso sobre o conceito de VcM, mas, sim, várias campanhas de grupos de ativistas contra algumas práticas determinadas, que não eram consideradas como elementos da mesma categoria de violência como: estupro, violência doméstica e mutilação genital (KECK; SIKKINK, 1998, p. 188). Tais documentos serão detalhados a seguir.

2.3.1 Declaração sobre a Eliminação da Violência contra as Mulheres

Esse documento foi adotado sem votação pela Assembleia Geral das Nações Unidas, conforme Resolução 48/104, de 20 de dezembro de 1993. Vale destacar a ausência de força vinculante deste documento, conforme sua natureza de declaração.

No texto do Preâmbulo há o reconhecimento de que a violência contra as mulheres constitui uma manifestação de relações de poder historicamente desiguais entre homens e mulheres, fato este que acarretou a discriminação das mulheres por parte dos homens e impediu o progresso pleno das mulheres. Além disso, reconhece a “[...] necessidade urgente da aplicação universal para as mulheres dos direitos e princípios no que diz respeito à igualdade, à segurança, à liberdade, à integridade e à dignidade de todos os seres humanos” (ONU, 1993).

Seu valor reside na definição do termo violência contra as mulheres, disposto nos artigos 1º e 2º, consistindo em qualquer ato que possa resultar em dano ou sofrimento para, incluindo ameaças, coerção ou privação arbitrária de liberdade, que ocorra na esfera público ou privada.

²⁵ Também chamado de Sistema da ONU ou Sistema Global de Proteção dos Direitos Humanos.

2.3.2 A Convenção de Belém do Pará

A Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher, também chamada de Convenção de Belém do Pará, foi adotada em 9 de junho de 1994 e ratificada pelo Brasil em conforme o Decreto n. 1973, de 1º de agosto de 1996.

A definição²⁶ de VcM trazida por essa Convenção abrange além da violência física, a violência psicológica, patrimonial e sexual cometida entre particulares e/ou tolerada pelo Estado e agentes públicos com base no gênero da vítima. Com efeito, tal documento, prevê, pela primeira vez em um instrumento internacional com força vinculante, a temática da VcM. Essa inovação indica que tal fenômeno constitui um problema que merece especial proteção e atenção no continente americano.

Ao atribuir responsabilidade aos Estados por condutas praticadas entre particulares, essa Convenção traz uma ruptura na tradicional divisão entre a responsabilidade estatal nas esferas pública e privada. Dado que o Estado passa a ser responsável em casos de violência entre particulares, tal Convenção amplia os limites da responsabilidade estatal, já que a maior parte dos casos de VcM são perpetrados na esfera privada. Dessa forma, com esse novo limite de responsabilização, e por ser vinculante, os Estados devem passar a adotar medidas preventivas como políticas públicas e reforma da legislação, além medidas *a posteriori* de aprimoramento dos julgamentos e punição dos agressores.

Além disso, outro importante direito elencado pela Convenção é o disposto no artigo 12, o qual estabelece a legitimidade de qualquer pessoa ou grupo de pessoas para apresentar à CIDH petição sobre denúncias de VcM²⁷.

²⁶ A definição de VcM se encontra em seus artigos 1º e 2º: “Artigo 1: Para os efeitos desta Convenção, entender-se-á por violência contra a mulher qualquer ato ou conduta baseada no gênero, que cause morte, dano ou sofrimento físico, sexual ou psicológico à mulher, tanto na esfera pública como na esfera privada; Artigo 2: Entende-se que a violência contra a mulher abrange a violência física, sexual e psicológica: (a) ocorrida no âmbito da família ou unidade doméstica ou em qualquer relação interpessoal, quer o agressor compartilhe, tenha compartilhado ou não a sua residência, incluindo-se, entre outras formas, o estupro, maus-tratos e abuso sexual; (b) ocorrida na comunidade e cometida por qualquer pessoa, incluindo, entre outras formas, o estupro, abuso sexual, tortura, tráfico de mulheres, prostituição forçada, sequestro e assédio sexual no local de trabalho, bem como em instituições educacionais, serviços de saúde ou qualquer outro local; (c) perpetrada ou tolerada pelo Estado ou seus agentes, onde quer que ocorra.” (BRASIL, 1996).

²⁷ Art. 12: “Qualquer pessoa ou grupo de pessoas, ou qualquer entidade não-governamental juridicamente reconhecida em um ou mais Estados membros da Organização, poderá apresentar à Comissão Interamericana de Direitos Humanos petições referentes a denúncias ou queixas de violação do artigo 7 desta Convenção por um Estado Parte, devendo a Comissão considerar tais petições de acordo com as normas e procedimentos estabelecidos na Convenção Americana sobre Direitos Humanos

Como consequência, apesar de não ser um órgão judicial, como já explicitado no Capítulo 1 desta Dissertação, a CIDH poderá emitir Relatório sobre o caso no qual pode vir a estabelecer responsabilidade ao Estado por violação de direitos humanos, acompanhada da obrigação da adoção de medidas cabíveis para sanar tal violação pelo Estado denunciado. Isso faz com que o Estado denunciado sofra o ônus da exposição na comunidade internacional, gerando uma forma de constrangimento. Além disso, a CIDH poderá enviar o caso à Corte IDH, que é um órgão de natureza jurisdicional e cujas sentenças possuem força vinculante.

2.4 Análise crítica do marco jurídico internacional de proteção aos direitos humanos das mulheres

Após esta exposição sobre os instrumentos normativos internacionais de proteção das mulheres, uma análise crítica merece ser realizada sobre o tema. Como se pode perceber nesse Capítulo, a normatização dos direitos humanos nos instrumentos internacionais como a Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem, de 1948; a Declaração Universal dos Direitos Humanos, de 1948; e a Convenção Americana sobre Direitos Humanos, de 1969 estabeleceram princípios gerais de não discriminação e igualdade, qualificando, assim, os direitos humanos como inerentes a todas as pessoas, ou seja, de caráter universal.

Esses princípios assumem relevância para os direitos das mulheres, contudo se mostraram insuficientes ao longo dos anos, havendo uma necessidade de especificação do sujeito, como no caso da perspectiva de gênero. Essa necessidade foi originária da constatação da necessidade de um sistema de proteção específico que compreendesse a perspectiva de gênero de forma a abarcar as particularidades das mulheres.

Ao reduzir os direitos humanos às normas jurídicas positivadas em documentos internacionais ou nacionais, universalmente aceitas, limita-se sua implementação à esfera da positivação. Sabe-se, no entanto, que as normas jurídicas não garantem a efetividades dos direitos por ela consagrados, mas, sim, inauguram uma questão mais complexa que é a de sua efetivação. Assim, é desnecessário reiterar que a mera assinatura de um tratado não resulta automaticamente no respeito e observância dos

e no Estatuto e Regulamento da Comissão Interamericana de Direitos Humanos, para a apresentação e consideração de petições.” (BRASIL, 1996).

direitos por ele consagrados. O mesmo ocorre no cenário doméstico: a mera promulgação de uma lei não se traduz necessariamente em observância por todos ou em melhora de indicadores.

No campo do Direito Internacional dos Direitos Humanos, observa-se que os tratados internacionais tanto no Sistema Universal como Regional baseiam-se em ideias de universalidade dos direitos. Isso também se aplica aos tratados específicos de proteção das mulheres acima apresentados, os quais, apesar de avançarem na especificação do sujeito por meio da adoção de uma perspectiva de gênero, ainda se utilizam de categorias gerais e abstratas de proteção para abarcar um grupo significativamente heterogêneo, como o das mulheres.

A partir de uma visão complexa dos direitos humanos, como aquela apresentada pela Teoria Crítica, que os concebe como produtos culturais resultantes de processos de luta pela dignidade humana, transcendendo uma concepção reducionista e positivista, um olhar diferenciado recai sobre o papel desses instrumentos.

Nesse sentido, a luta para que a violência de gênero – ou violência contra as mulheres, como utilizado pelos tratados internacionais – fosse reconhecida como violação de direitos humanos e atribuída responsabilidade aos Estados é uma das maiores conquistas das últimas décadas do movimento feminista e foi fruto de campanhas internacionais travadas principalmente a partir dos anos 1980 e 1990. Ela foi incluída em tratados internacionais apenas nos anos 1990, ao contrário de outros temas como a discriminação contra as mulheres, que já eram mais comuns e difundidos.

Contudo, os tratados e convenções internacionais, apesar de adotarem uma perspectiva de gênero, também incorrem no mesmo problema que os documentos anteriores: o paradigma da universalidade. Por isso, apesar de serem conquistas importantes, em um segundo momento várias críticas são associadas a esses instrumentos por não abordarem outros fatores que concorrem para discriminação além do gênero.

Vale ressaltar que o litígio estratégico foi importante para sinalizar essas deficiências ao SIDH. Nesse sentido, alguns casos demonstraram a questão da interação entre gênero e outras variáveis particulares das identidades, das vítimas que contribuíam para como no caso de adolescentes, mulheres indígenas, afrodescendentes, mulheres com necessidades especiais, entre outras.

O litígio estratégico é mais permeável às características e particularidades de cada Caso, afastando-se da universalização da teoria tradicional dos direitos humanos. Assim, o litígio estratégico de direitos humanos permite a observância das características especiais e particulares das vítimas sejam apontadas e eventualmente contribuam para um olhar diferenciado sobre cada Caso. Dessa forma, constitui um importante instrumento para especificar o sujeito de direito e se aproximar da igualdade material, ou seja, o litígio estratégica é um “garante” da perspectiva da vítima, com a observância de outras variáveis caso a caso.

Como exemplo, os casos *Inés Fernández Ortega vs. México* (CORTE IDH, Caso Fernández Ortega y otros vs. México, 2014) e *Rosendo Cantú vs. México* (CORTE IDH, Caso Rosendo Cantú y otra vs. México, 2010) abordam questões específicas de violência contra mulheres indígenas e suas dificuldades adicionais ao acesso à justiça, como o obstáculo da língua e da falta de intérpretes, além da dificuldade econômica para ter acesso a um advogado.

Em outras ocasiões, alguns casos apontaram para outras questões como a faixa etária das vítimas, em que a Corte IDH reiterou um dever reforçado de proteção, como no caso *González e outras (“Campo Algodoeiro”) vs. México*, que será estudado no último Capítulo.

3 A LUTA CONTRA A VIOLÊNCIA DOMÉSTICA NO BRASIL E O CASO MARIA DA PENHA MAIA FERNANDES (BRASIL)

Considerando a perspectiva dos direitos humanos como processos históricos de lutas (HERRERA FLORES, 2009), pode-se afirmar que nela inserem-se processos de mobilização social de campanhas feministas, bem como o litígio estratégico.

O Caso *Maria da Penha Fernandes (Brasil)* (CIDH, 2001) não se limitou ao litígio estratégico junto à CIDH. Na realidade, este caso se perpetuou em uma verdadeira campanha após a decisão da CIDH para a aprovação de uma lei específica sobre violência doméstica no Brasil. Isso demonstra como o uso político do direito foi utilizado pelos movimentos sociais como oportunidade política de mudança, ao provocar o Estado, dar voz ao fenômeno da violência de gênero, de modo a incluir a temática da violência doméstica na agenda de políticas públicas no Brasil.

Dessa forma, este Capítulo pretende analisar como a campanha do Caso Maria da Penha permitiu atrair atenção para o um problema estrutural – a violência doméstica contra mulheres no Brasil – conduzindo à ressignificação do problema e, com isso, ampliou a possibilidade de resultados para além da esfera da vítima.

3.1 O Caso Maria da Penha Maia Fernandes perante a CIDH

Em 1998, a Senhora Maria da Penha Maia Fernandes, o Centro pela Justiça e o Direito Internacional – CEJIL²⁸, e o *Comité de América Latina y el Caribe para la Defensa de los Derechos de las Mujeres – CLADEM*²⁹ apresentaram Petição à CIDH, alegando a tolerância do Estado brasileiro em relação à violência doméstica cometida por Marco Antônio Heredia Viveiros contra a vítima, durante o tempo de convívio conjugal. Tais atos violentos evoluíram para uma tentativa de homicídio, a qual resultou em paraplegia irreversível da vítima Maria da Penha, além de outras sequelas.

²⁸ O Centro pela Justiça e o Direito Internacional – CEJIL é uma organização sem fins lucrativos com escritórios No Brasil, Argentina, Costa Rica e Estados Unidos. Atua no litígio estratégico perante o SIDH juntamente com as vítimas e outras organizações em caso de violação de direitos humanos e também por meio de fóruns, treinamento e publicações. Disponível em: <<https://cejil.org/es/nuestra-historia-agenda-y-estructura>>. Acesso em 30 set. 2018.

²⁹ O *Comité de América Latina y el Caribe para la Defensa de los Derechos de las Mujeres – CLADEM* é uma rede que atua para assegurar e promover os direitos das mulheres no continente americano, por meio do litígio estratégico, monitoramento dos Estados, promoção e coordenação de agendas e desenho de estratégias políticas. Disponível em: <<https://www.cladem.org/es/nosotras/acerca-de-cladem>>. Acesso em 30 set. 2018.

Os Peticionários defenderam que a denúncia não apresentava uma situação isolada no Brasil, mas sim um padrão de impunidade dos agressores nos casos de violência doméstica contra as mulheres, tendo em vista que poucos casos se convertiam em processos judiciais e um número ainda menor chegava à condenação dos réus (CIDH, 2001, par. 20)³⁰. Para tanto citaram o próprio relatório temático da CIDH sobre Direitos Humanos no Brasil, de 1999, que discorre sobre a responsabilidade estatal em decorrência de condutas de atores particulares, pela falta de observância ao parâmetro da devida diligência³¹ (CIDH, 2001, par. 20).

Dessa forma, à data da Petição à CIDH, os Peticionários sustentaram que por mais de quinze anos o réu foi mantido em liberdade, sem que a Justiça brasileira tivesse chegado à uma condenação definitiva, mesmo frente à gravidade das condutas praticadas e à ampla gama probatória. Segundo os Peticionários, o Estado brasileiro foi conivente com a situação de violência sofrida por Maria da Penha, uma vez que não teria adotado as medidas efetivas necessárias para processar e punir o agressor (CIDH, 2001, par. 22).

Por fim, alegaram que além de os recursos internos não terem sido efetivos para reparar as violações dos direitos humanos sofridos por Maria da Penha Maia Fernandes, a demora do Judiciário em chegar a uma decisão definitiva poderia acarretar, em 2002, a prescrição do delito pelo transcurso de vinte anos da sua perpetração, impedindo que o acusado respondesse pelo crime cometido (CIDH, 2001, par. 20-23).

Como fundamento de direito, os Peticionários denunciaram violação aos artigos: 1(1), 8; 24 e 25 da Convenção Americana³²; os artigos 3, 4 (a - g), 5 e 7 da Convenção de Belém do Pará³³; bem como os artigos II e XVIII da Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem³⁴.

³⁰ Os trechos citados da Decisão podem ser encontrados no Anexo 4 deste Trabalho.

³¹ Esse dever de devida diligência nasce de obrigações genéricas da CADH e da Convenção de Belém do Pará. O art. 7 (b), da Convenção de Belém do Pará estabelece genericamente que o Estado possui como dever atuar com o devido zelo ou devida diligência no processo de investigação e julgamento do crime com vistas a prevenir, investigar, processar, punir e reparar nos casos de VcM, sem, contudo, definir este conceito. Assim, a extensão do dever de devida diligência no SIDH vem sendo construída por meio de decisões da CIDH e da Corte IDH.

³² Os artigos citados encontram-se no Anexo II deste Trabalho.

³³ Os artigos citados encontram-se no Anexo I deste Trabalho.

³⁴ Os artigos citados encontram-se no Anexo III deste Trabalho.

No tocante ao posicionamento do Estado brasileiro, vale ressaltar que este não ofereceu qualquer resposta à CIDH, ignorando por completo as comunicações e solicitações de esclarecimento da CIDH sobre o Caso.

3.2 Estratégias empregadas

No Caso Maria da Penha em tela, foram utilizadas algumas estratégias jurídico-políticas. Antes da apresentação do caso à CIDH em 1998, houve a formação de redes, com a aliança entre o CEJIL, que se conectou ao CLADEM, propondo um estudo desse Caso para atuarem em conjunto representando Maria da Penha perante à CIDH, com o objetivo de construir um caso emblemático sobre violência doméstica no Brasil capaz de pressionar o Estado, como descreve Valéria Pandjarian, advogada do CLADEM (PANDJIARJIAN, 2009, p. 43). Segundo a advogada, essa aliança foi bem-sucedida, tendo em vista as características comuns apresentadas pelas duas ONGs:

A associação entre o CLADEM e o CEJIL foi oportuna e apresentou alto potencial de sucesso na execução da estratégia neste caso, com base em: objetivos comuns; as trajetórias dessas instituições; as diferentes e complementares experiências das duas instituições; experiências conjuntas anteriores; boas relações institucionais, especialmente a nível local; o processo de avaliação e análise conjunta do caso, etc. Além disso, eram duas organizações altamente respeitadas na região, uma delas com um conhecimento reconhecido sobre o tema dos direitos humanos das mulheres, incluindo a violência doméstica contra a mulher (CLADEM), e a outra com um trabalho especificamente orientado ao Sistema Interamericano (CEJIL). (PANDJIARJIAN, 2009, p. 43).^{vii}

A realidade da impunidade de agressores de violência doméstica contra mulheres no Brasil – mesmo após a promulgação da Constituição de 1988, e com a ratificação da Convenção de Belém do Pará, em 1996 – foi escolhida como um problema relevante de violação de direitos humanos no Brasil para servir como precedente por meio do litígio estratégico. Tal problema estaria intimamente ligado à morosidade e ineficiência do Poder Judiciário no julgamento dos processos contra os agressores. Assim, os Peticionários visibilizaram esse padrão de impunidade, identificando-o como violação do direito ao acesso à justiça, o que acarretaria a violação do artigo 8, da CADH.

O livro escrito por Maria da Penha intitulado: *Sobrevivi...posso contar* (FERNANDES, 2012) traz o relato de Beatriz Affonso, diretora do escritório do CEJIL no Brasil, sobre a estratégia da formação de redes e escolha de um caso emblemático

como aspecto importante para a criação de precedente, bem como para o sucesso da campanha contra a violência doméstica no Brasil:

Tanto o CEJIL, quanto o CLADEM, sempre em concordância com Maria da Penha, entendemos ser este um caso estratégico para fomentar mudanças objetivas na proteção dos direitos das mulheres no Brasil e na região. Desde o começo do litígio internacional do caso, compartilhamos com as entidades nacionais que lutam pela defesa dos direitos das mulheres, não somente as informações jurídicas e políticas do trâmite do processo, mas especialmente desenvolvemos um trabalho de parceria para fortalecer as possibilidades que o caso apresentava e somar também as demandas do movimento, a serem contempladas pelas organizações regionais responsáveis pelo litígio internacional. (FERNANDES, 2012).

Assim, a Rede visualizou um possível caso paradigmático, capaz de lograr alterações mais profundos na realidade brasileira com relação à violência de gênero por meio o litígio estratégico perante a CIDH. Conforme destacado pelas Organizações CEJIL e CLADEM “a extrema relevância desse caso transcende o interesse da vítima Maria da Penha, estendendo a sua importância a todas as mulheres brasileiras” (SANTOS, 2007, p. 45). Essa importância decorre do fato de a CIDH ter recomendado que o Brasil adotasse medidas, em especial políticas públicas com vistas a diminuir a violência doméstica, além daquelas medidas relacionadas à vítima, como reparação e investigação adequada do Caso.

Escolhido o problema, demonstrou-se que este seguia o padrão generalizado de omissão por parte do Estado. Diversas informações e dados foram coletados para demonstrar o padrão sistemático de violações, como destacado por Valéria Pandjjarjian:

Um dos achados mais importantes foi o Relatório da Human Rights Watch sobre o Brasil, de 1991, sobre violência doméstica e homicídios de honra, observando, por exemplo, que 70% dos casos de violência contra a mulher ocorreram dentro de suas casas. Os relatos do chefe de uma delegacia no Rio de Janeiro, também mencionados neste documento, indicavam que dos mais de 2.000 casos de estupro e agressão por espancamentos registrados na Polícia, ela não conhecia nenhum que acabara de infligir uma punição ao agressor (PANDJIARJIAN, 2009, p. 39).^{viii}

Pandjjarjian também descreve que foram utilizados outros documentos para tanto, como um relatório da ONU e uma pesquisa do CLADEM sobre indicadores de violência doméstica no Brasil. Nesse sentido, a autora afirma que:

Outro achado importante para apoiar a queixa foi o relatório do relator especial da ONU sobre a violência contra as mulheres, suas causas e consequências – à época, Radhika Commaraswamy, que visitou o Brasil em 1996 para estudar o fenômeno específico de violência doméstica. A questão da impunidade em relação à violência doméstica contra as mulheres no Brasil foi bem identificada no seu relatório, com muitas recomendações para este

tema. Também chamou a atenção para a dificuldade de ter uma visão real da dimensão do problema na ausência de estatísticas nacionais. No entanto, entre as contribuições, é feita referência a uma pesquisa realizada pelo Movimento Nacional de Direitos Humanos, que afirma que 66,3% dos acusados de homicídio contra mulheres entre 1995 e 1996 foram seus companheiros. Também fizeram referência à pesquisa CLADEM, que analisou 150 processos judiciais relativos a crimes de violência sexual contra mulheres no Brasil, concluindo que, em 70% dos casos analisados, as vítimas conheciam seus agressores. (PANDJIARJIAN, 2009).^{ix}

Outra estratégia foi utilizar-se da tese de violação de direitos continuada para legitimar a competência da CIDH. Isso porque, no caso de Maria da Penha, a agressão original teria ocorrida em 1983, ou seja, antes da ratificação em 1992 da CADH³⁵, que confere competência à CIDH. Tendo em vista essa limitação temporal, os Peticionários alegaram que uma vez que o Estado não atuou com a devida diligência – dado que não conseguiu proferir sentença final no processo penal contra o agressor de Maria da Penha dentro de um prazo razoável, mesmo após quinze anos – ainda estaria violando os direitos da vítima (CIDH, 2001, par. 27).

Além disso, os Peticionários salientaram que havia um problema de impunidade, resultado, em especial, da aplicação de penalidades alternativas aos agressores por meio de institutos como suspensão condicional do processo e transação penal, estabelecidos pela Lei nº 9.099, de 26 de setembro de 1995, a qual dispõe sobre os Juizados Especiais Cíveis e Criminais.

Por fim, tendo em vista a ausência às respostas prestadas pelo Estado brasileiro à CIDH, os Peticionários solicitaram a aplicação da presunção de veracidade sobre os fatos alegados, de acordo com o artigo 42 do Regulamento da CIDH³⁶.

3.3 Decisão da Comissão Interamericana de Direitos Humanos

No Relatório de mérito sobre o Caso Maria da Penha, da CIDH, o Estado brasileiro foi declarado responsável pela violação de direitos humanos sofrida pela vítima. Cabe notar que este foi o primeiro caso na CIDH em que foi atribuída responsabilidade a um Estado por violência doméstica contra a mulher.

³⁵ Essa ratificação ocorreu por meio do Decreto nº 678, de 6 de novembro de 1992.

³⁶ Atualmente, o artigo 38 do Regulamento da Comissão Interamericana de Direitos Humanos, que dispõe que: “Presumir-se-ão verdadeiros os fatos relatados na petição, cujas partes pertinentes hajam sido transmitidas ao Estado de que se trate, se este, no prazo máximo fixado pela Comissão de conformidade com o artigo 37 do presente Regulamento, não proporcionar a informação respectiva, desde que, de outros elementos de convicção, não resulte conclusão diversa.” Disponível em: <<http://www.oas.org/pt/cidh/mandato/Basicos/reglamentoCIDH.asp>>. Acesso em: 10 out. 2018.

A CIDH acolheu o pedido de presunção de veracidade dos fatos, uma vez que apesar de reiteradas comunicações, o Estado brasileiro não formalizou resposta oficial às comunicações enviadas pela CIDH.

Além disso, a CIDH entendeu que houve violação ao Artigo XVIII da Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem, que trata do direito de acesso à justiça, bem como aos artigos 8 e 25 da Convenção Americana sobre Direitos Humanos e o artigo 7 da Convenção de Belém do Pará.

No que concerne à duração de prazo judicial razoável, a CIDH recorreu à decisão da Corte IDH no *Caso Velásquez Rodríguez*³⁷, na qual foi entendido que para a definição de duração razoável do processo, disposto no artigo 8 (1) da Convenção, deveriam ser avaliados os seguintes elementos: a complexidade do assunto, a atividade processual do interessado e a conduta das autoridades judiciais (CIDH, 2001, par. 39).

Com efeito, a CIDH decidiu que o processo judicial de Maria da Penha não havia observado essa duração razoável do processo, tendo como consequência uma demora injustificada. A esse respeito:

No caso em apreço, os tribunais brasileiros não chegaram a proferir uma sentença definitiva depois de 17 anos, e esse atraso vem se aproximando da possível impunidade definitiva por prescrição, com a conseqüente impossibilidade de ressarcimento que, de qualquer maneira, seria tardia. A Comissão considera que as decisões judiciais internas neste caso apresentam uma ineficácia, negligência ou omissão por parte das autoridades judiciais brasileira e uma demora injustificada no julgamento de um acusado, bem como põem em risco definitivo a possibilidade de punir o acusado e indenizar a vítima, pela possível prescrição do delito. Demonstram que o Estado não foi capaz de organizar sua estrutura para garantir esses direitos. Tudo isso é uma violação independente dos artigos 8 e 25 da Convenção Americana sobre Direitos Humanos em relação com o artigo 1(1) da mesma, e dos artigos correspondentes da Declaração. (CIDH, 2001, par. 44).

Por fim, a CIDH realizou as seguintes recomendações:

1. Completar rápida e efetivamente o processamento penal do responsável da agressão e tentativa de homicídio em prejuízo da Senhora Maria da Penha Fernandes Maia e efetivamente o processamento penal do responsável da agressão e tentativa de homicídio em prejuízo da Senhora Maria da Penha Fernandes Maia.
2. Proceder a uma investigação séria, imparcial e exaustiva a fim de determinar a responsabilidade pelas irregularidades e atrasos injustificados que impediram o processamento rápido e efetivo do responsável, bem como tomar as medidas administrativas, legislativas e judiciárias correspondentes.

³⁷ “Nesse sentido, a Comissão considera importante lembrar que a Corte Interamericana manifestou que: “Cabe ao Estado controlar os meios para aclarar fatos ocorridos em seu território. A Comissão, embora tenha faculdades para fazer investigações, depende na prática, para poder efetuá-las dentro da jurisdição do Estado, da cooperação e dos meios que o Governo lhe proporcione. CORTE IDH, *Caso Velásquez Rodríguez*, Sentença de 29 de julho de 1988, parágrafo 136.” (CIDH, 2001, NR n. 12).

3. Adotar, sem prejuízo das ações que possam ser instauradas contra o responsável civil da agressão, as medidas necessárias para que o Estado assegure à vítima adequada reparação simbólica e material pelas violações aqui estabelecidas, particularmente por sua falha em oferecer um recurso rápido e efetivo; por manter o caso na impunidade por mais de quinze anos; e por impedir com esse atraso a possibilidade oportuna de ação de reparação e indenização civil.

4. Prosseguir e intensificar o processo de reforma que evite a tolerância estatal e o tratamento discriminatório com respeito à violência doméstica contra mulheres no Brasil. A Comissão recomenda particularmente o seguinte:

a) Medidas de capacitação e sensibilização dos funcionários judiciais e policiais especializados para que compreendam a importância de não tolerar a violência doméstica;

b) Simplificar os procedimentos judiciais penais a fim de que possa ser reduzido o tempo processual, sem afetar os direitos e garantias de devido processo;

c) O estabelecimento de formas alternativas às judiciais, rápidas e efetivas de solução de conflitos intrafamiliares, bem como de sensibilização com respeito à sua gravidade e às consequências [sic] penais que gera;

d) Multiplicar o número de delegacias policiais especiais para a defesa dos direitos da mulher e dotá-las dos recursos especiais necessários à efetiva tramitação e investigação de todas as denúncias de violência doméstica, bem como prestar apoio ao Ministério Público na preparação de seus informes judiciais.

e) Incluir em seus planos pedagógicos unidades curriculares destinadas à compreensão da importância do respeito à mulher e a seus direitos reconhecidos na Convenção de Belém do Pará, bem como ao manejo dos conflitos intrafamiliares. (CIDH, 2001, par. 61)

Portanto, depreende-se da leitura de tais Recomendações, que o Caso Maria da Penha, de fato, ultrapassou a esfera individual de violação de direitos da vítima para abrigar uma visão mais ampla do problema como fenômeno social do Brasil, principalmente, no tocante ao funcionamento do Poder Judiciário e à falta de políticas públicas destinadas à prevenção e ao combate da violência de gênero.

3.4 A ressignificação do problema na esfera pública

Apesar de a decisão de a CIDH, de 4 de abril de 2001, ter sido favorável à vítima, apenas em 2002 o Estado brasileiro começou a se posicionar quanto à decisão do Caso decidido pela CIDH. Nesse sentido, destaca-se a criação da Secretaria de Estado dos Direitos da Mulher - SEDIM, criada em 8 de maio de 2002, ligada ao Ministério da Justiça³⁸. Segundo Cecília Santos, através da SEDIM ocorreu a primeira “pressão” oficial do Estado para que houvesse uma decisão final do processo judicial contra o agressor de Maria da Penha:

³⁸ A SEDIM foi sucedida pela Secretaria Especial de Políticas para Mulheres, em 2003.

A presidente da SEDIM, Solange Bentes, então pressionou o Superior Tribunal de Justiça a decidir o recurso do julgamento contra o agressor. O caso foi concluído logo depois, confirmando a decisão do Júri local que havia condenado o senhor Viveiros a 10 anos e seis meses de prisão. Proferir essa decisão, somente poucos meses antes do prazo prescricional do crime em questão, foi uma das recomendações da CIDH nesse caso. (SANTOS, 2007, p. 45).

No entanto, as outras medidas recomendadas pela CIDH continuaram esquecidas, até que no ano de 2004, o CEJIL, o CLADEM e a AGENDE apresentaram Petição ao Comitê CEDAW, informando sobre o descumprimento por parte do Brasil de suas obrigações internacionais no tocante à violência de gênero.

Paralelamente, o governo brasileiro começou a cumprir gradualmente as recomendações da CIDH em resposta às pressões do movimento de mulheres, em especial dos esforços de campanhas feministas e da atuação da Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres, as quais demandaram a criação de uma nova lei específica de Violência Doméstica (SANTOS, 2007, p. 45).

Em seu livro, Maria da Penha Fernandes descreve como se deu essa atuação das redes no âmbito nacional para que fosse aprovada a Lei que posteriormente recebeu seu nome. Segundo a autora, neste processo foi fundamental a colaboração das ONGs, especialistas e ativistas feministas, que trabalharam nessa proposta. Nas palavras da autora:

No Parlamento, a relatoria do projeto na Câmara dos Deputados levou a cabo, com o apoio das ONGs, SPM e Assembleias Legislativas estaduais, um seminário nacional e nove audiências públicas nas cinco regiões do país, além de consultas a juristas de distintos ramos. Desse processo democrático de consulta derivou a apresentação de projeto substitutivo, com as alterações que resultaram na aprovação do que hoje conhecemos como Lei Maria da Penha. (FERNANDES, 2012).

Assim, como expõe Maria da Penha, a aprovação dessa Lei foi fruto do trabalho e colaboração do movimento feminista, poder executivo e legislativo em âmbito federal e um Consórcio formado pelas seguintes ONGs: Advocacia Cidadã Pelos Direitos Humanos – ADVOCACI³⁹, Ações em Gênero Cidadania e Desenvolvimento – AGENDE⁴⁰, Centro Feminista de Estudos e Assessoria – CFEMEA⁴¹, Cidadania,

³⁹ A ONG Advocacia Cidadã Pelos Direitos Humanos – ADVOCACI trabalha com a promoção e a defesa dos direitos humanos por meio da intervenção em políticas públicas. Disponível em: <<https://advocaci.blogspot.com>>. Acesso em 8 out 2018.

⁴⁰ Ações em Gênero Cidadania e Desenvolvimento – AGENDE. Não foram encontradas informações sobre a ONG.

⁴¹ O Centro Feminista de Estudos e Assessoria - CFEMEA, é uma ONG sem fins lucrativos fundada em 1989, com sede em Brasília-DF, que possui como pauta ações para promover o feminismo, direitos

Estudo, Pesquisa, Informação – CEPIA⁴², e Gênero, Justiça e Direitos Humanos – THEMIS⁴³ (FERNANDES, 2012, p. 180). Por serem ONG ligadas aos direitos humanos – algumas especificamente com pautas feministas – apresentaram-se como atores legítimos da campanha.

Retomando os conceitos do Capítulo 1, o Caso Maria da Penha evidenciou de forma clara os elementos da mobilização coletiva como a oportunidade política, formação de redes e os enquadramentos interpretativos descritos pela literatura (ECHART MUÑOZ, 2011; TARROW, 2009). A oportunidade política foi vislumbrada como a chance de se alcançar um caso paradigmático e criar jurisprudência internacional sobre violência doméstica por meio do litígio estratégico perante o SIDH.

A forma de organização em rede pode ser observada no Caso Maria da Penha por meio da aliança entre o CEJIL, CLADEM e AGENDE e, em seguida, por meio do consórcios de ONGs no Brasil. Posteriormente, o Caso teve reflexos no Brasil e inspirou o movimento feminista em âmbito doméstico a perseguir, juntamente com as ONGs a aprovação da LMP, bem como outras medidas contra a violência doméstica. Essa mobilização das ONGs foi fundamental também para que o SIDH interpretasse a Convenção de Belém do Pará de modo a responsabilizar internacionalmente um Estado pela omissão de agir com a devida diligência para punir o ato de um particular responsável por violência doméstica.

Além disso, observa-se a presença da terceira categoria de enquadramentos interpretativos, com o levantamento de um problema social público relevante, localizando seus agentes e causas principais e interpretando a probabilidade de sucesso e justificar-se como atores legítimos do protesto (ECHART MUÑOZ, 2011, p. 43). Como visto, as ONGs CLADEM, CEJIL e posteriormente AGENDE buscaram um problema que consideravam grave no Brasil para utilizá-lo como precedente, interpretando-o como um problema social que merecia atenção no Brasil, que era a impunidade dos agressores no contexto da violência doméstica. Assim, construíram

humanos, democracia e igualdade racial. Disponível em: <<http://www.cfemea.org.br/index.php/cfemea/quem-somos>>. Acesso em 8 out 2018.

⁴² A ONG Cidadania, Estudo, Pesquisa, Informação – CEPIA “é uma organização não-governamental, sem fins lucrativos, voltada para a execução de projetos que contribuam para o conhecimento, a ampliação e a efetivação dos direitos humanos, em especial nas questões da violência de gênero, da saúde sexual e reprodutiva e do conjunto de direitos de cidadania.”. Disponível em: <<https://cepia.org.br/a-cepia/>>. Acesso em: 8 out. 2018.

⁴³ A THEMIS – Gênero, Justiça e Direitos Humanos, é uma organização da sociedade civil com sede em Porto Alegre, criada em 1993 por um advogadas e cientistas sociais feministas com o objetivo de enfrentar a discriminação contra mulheres no sistema de justiça. Disponível em: <<http://themis.org.br/somos/historia/>>. Acesso em: 8 out. 2018.

objetivos comuns e estratégias bem delimitadas para que o caso fosse bem-sucedido, escolhendo como destinatário do protesto a CIDH e, posteriormente, os Poderes Legislativo e Executivo brasileiros.

A denominação da Lei Maria da Penha representa uma reparação simbólica à Maria da Penha Fernandes e trouxe mecanismos específicos para: coibir e prevenir a violência doméstica e familiar contra a mulher; a criação dos Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher; medidas de assistência e proteção às mulheres em situação de violência doméstica e familiar (BRASIL, 2006).

Além disso, a inovação da Lei Maria da Penha reside no fato de que esta impossibilita os casos de violência contra mulheres por motivos de gênero de serem considerados como infrações de menor potencial ofensivo e, conseqüentemente, impede a atribuição de penas alternativas, como a suspensão do processo ou a transação penal e outras formas de prestação pecuniária que, antes de sua vigência, eram aplicadas por meio da Lei n. 9.099/1995.

É importante ressaltar o impacto dessa Lei, ao reforçar o paradigma da violência doméstica contra a mulher como de responsabilidade estatal, ou seja, como um problema público, exigindo, dessa forma, intervenção do Estado. Nesse sentido, a defensora Pública Dulcielly Nóbrega destaca a importância desta Lei, principalmente, no tocante a sua popularidade e desnaturalização do fenômeno da violência de gênero:

A primeira alteração substancial que a Lei trouxe foi a mudança de cultura. É uma lei conhecida por quase toda a população, o que não ocorre com frequência, e que trouxe para a agenda pública um assunto que antes estava na vida privada. Ela tira essa questão da invisibilidade que sempre permeou as relações domésticas e familiares e pauta como um problema público, onde o Estado deve intervir, pois são violações dos direitos humanos que não podem ser toleradas. (PORTAL COMPROMISSO E ATITUDE, 2017).

A referida Lei também menciona a criação de bancos e estatísticas sobre a violência de gênero no Brasil, a qual vem sendo adotada parcialmente. A única base de dados disponível atualmente é o Cadastro Nacional de Violência Doméstica, do Conselho Nacional do Ministério Público - CNMP, instituído pela Resolução nº 135/2016, a qual concretiza o disposto no artigo 26, inciso III⁴⁴ da Lei Maria da Penha. Frise-se que esta é uma base de dados ainda simplória, que fornece poucos dados.

⁴⁴ Art. 26. Caberá ao Ministério Público, sem prejuízo de outras atribuições, nos casos de violência doméstica e familiar contra a mulher, quando necessário: [...] III - cadastrar os casos de violência doméstica e familiar contra a mulher. (BRASIL, 2006).

Além disso, Essa transformação social ocorrida com a criação da LMP contribuiu para que esforços fossem realizados para a criação de políticas públicas para minimizar o problema da violência de gênero. Nesse sentido, cabe destacar as políticas públicas desenvolvidas a partir de 2004, tais como: Os Planos Nacionais de Políticas Públicas para as Mulheres, a criação dos Juizados de Violência Doméstica e Familiar, a instalação de departamentos especializados no atendimento de casos de violência doméstica e familiar e também a criação de programas de capacitação de agentes públicos sobre a questão da violência de gênero no âmbito da Defensoria Pública e Ministério Público (MACIEL, 2011, p. 104).

Por fim, também vale destacar que em julho de 2008 o Governo do Estado do Ceará realizou um evento público, em Fortaleza, efetivando a reparação simbólica e material à Senhora Maria da Penha Fernandes, ofereceu pedido de desculpas à vítima e reconheceu a responsabilidade internacional do Estado brasileiro (FERNANDES, 2012). Em dezembro de 2008, o Estado do Ceará aderiu ao Pacto Nacional pelo Enfrentamento da Violência contra a Mulher.

Portanto, como visto, o Caso Maria da Penha tornou-se emblemático, dado que foi a primeira vez em que a CIDH responsabilizou internacionalmente um Estado pela omissão de agir com a devida diligência para punir o ato de um particular responsável por violência doméstica. Assim, no âmbito internacional, ilustra uma mudança de paradigma no enfrentamento da violência contra a mulher, por meio da responsabilização estatal, e da incorporação da perspectiva de gênero para tratar da violência sofrida mulher.

Com efeito, observa-se que a campanha contra violência doméstica no Brasil atingiu seu objetivo inicial vislumbrado pelas ONGs que era transcender a esfera do caso tramitado na CIDH e a elaboração de Lei contra violência doméstica no Brasil, além de iniciar campanha contra a violência doméstica no Brasil, ocorrida no início dos anos 2000. O objetivo fim, que era a aprovação do instrumento normativo, fez com que a campanha se fortalecesse e conseguisse se articular de forma a intensificar suas demandas perante o poder público, por meio das parcerias entre as ativistas e ONGs. Assim, a campanha pela aprovação da LMP trouxe avanços tanto para a rede do movimento feminista, como para a promoção da agenda da violência de gênero mulher no Brasil.

Atualmente, Maria da Penha e a Lei que leva o seu nome ainda são lembrados como um divisor de águas para o enfrentamento da violência de gênero no Brasil, uma

vez que conseguiram chamar a atenção pública para um problema grave no Brasil e gerar mobilização e sensibilização em torno da problemática. Dessa maneira, os atores da sociedade civil lograram redefinir a questão da violência doméstica no Brasil, ressignificando o problema simbolicamente e também como por meio de resultados práticos nos Poderes Legislativo, Executivo. Como resultado, a aprovação da LMP ultrapassou questões penais para representar tanto o reconhecimento simbólico da gravidade do problema da violência doméstica contra as mulheres, como de problema público e de responsabilidade do Estado.

Vale ressaltar que ainda é difícil avaliar se todos esses esforços se refletiram na redução dos casos, tendo em vista a falta de indicadores precisos. Entretanto, de fato, pode-se afirmar que houve uma evolução sobre o entendimento do problema pela sociedade e sobre a institucionalização do mesmo como problema público, do qual o Estado é responsável.

Conclui-se que as conquistas das ONGs na campanha Maria da Penha se deram principalmente pelo fato de as ONGs terem atuado e conseguido sensibilizar a esfera pública, tanto por meio do caso perante a CIDH, quanto nacionalmente. Essa rede conseguiu aproximar organizações civis de mulheres e estruturar uma agenda comum de trabalho e de ação, a qual foi bem-sucedida.

4 A LUTA CONTRA O FEMINICÍDIO NO MÉXICO E O CASO GONZÁLEZ E OUTRAS ("CAMPO ALGODOEIRO") VS. MÉXICO

De forma similar ao capítulo anterior, busca-se nesta seção responder ao questionamento, à luz do caso “Campo Algodoeiro”⁴⁵ e do contexto de feminicídios em *Ciudad Juárez*: como a mobilização do direito permitiu atrair atenção para um contexto de violência de gênero, de modo a ressignificar o problema de forma simbólica em *Ciudad Juárez* e, como consequência, buscar resultados práticos para contornar um problema social grave da região.

Além do Caso Maria da Penha, um importante marco na defesa dos direitos humanos das mulheres foi o caso *González e outras ("Campo Algodoeiro") vs. México*, o qual trata de uma demanda perante o SIDH diante dos desaparecimentos e da morte, consideradas no caso em questão como feminicídios, de três jovens mulheres, Claudia Ivette González, Esmeralda Herrera Monreal e Laura Berenice Ramos Monárrez – 17 anos, 20 e 15 anos, respectivamente – em *Ciudad Juárez*, norte do México. Após o desaparecimento das vítimas, seus corpos foram encontrados mortos, algumas semanas depois, em um campo de algodão com sinais de mutilação, violência sexual e outras formas de abuso físico, fato este que passou a designar o Caso junto ao SIDH.

Esses Casos denunciados à CIDH, que foram inicialmente denunciados de forma separada, representaram apenas uma parcela do problema: na década de 1990, estima-se que cerca de 200 mulheres foram brutalmente assassinadas em *Ciudad Juárez* e, posteriormente, tiveram seus corpos abandonados em um campo de algodão ou outros terrenos da cidade. As vítimas assassinadas eram, em geral, jovens e trabalhadoras na indústria maquiladora. Após serem mortas, seus corpos eram jogados em terrenos baldios da cidade, apresentado indícios de violência sexual e tortura.

Essa situação foi documentada por uma variedade de agências internacionais e organizações não governamentais (ONU, 2005; CIDH, 2003; ANISTIA INTERNACIONAL, 2003), além de motivar uma visita *in loco* da CIDH, em 2001 e o Relatório sobre a situação⁴⁶.

⁴⁵ Em espanhol, idioma original, o Caso é chamado de *Campo Algodonero*.

⁴⁶ “O ímpeto para este relatório e a visita ao local que precedeu uma série de comunicações ao Relator Especial para os Direitos das Mulheres ("Relator Especial") da Comissão de Direitos Humanos ("Comissão" ou "CIDH") no final de 2001, assinada por centenas de organizações e indivíduos, que disseram que mais de 200 mulheres foram brutalmente assassinadas em *Ciudad Juárez* desde 1993,

A literatura diverge sobre os motivos que orientaram a prática sistemática desses crimes. Sabe-se que essa região foi palco de processo de rápida e intensa maquiagem, o que atraiu um grande número de imigrantes, resultando em problemas sociais graves, como o aumento da violência, crime organizado, tráfico de drogas e de pessoas, além de uma falta de políticas públicas sociais, em especial devido à alternância de partidos na política (PÉREZ; PADILLA, 2002).

Como agravante, não há um consenso na literatura sobre o número real de vítimas: segundo as autoridades da Procuradoria Geral da República do México, entre 1993 e 1999 ocorreram 198 assassinatos de mulheres, com a média de 2,3 assassinatos por mês; já, segundo a organização *Casa Amiga* o número de vítimas em 2002 foi de 237; e para a *Red Ciudadana de No-Violencia y Dignidad Humana*, 269 (PÉREZ; PADILLA, 2002). Vale ressaltar que, embora esse fenômeno tenha sido mais frequente nas décadas de 1990 e 2000, até hoje ainda são encontradas vítimas com esse mesmo padrão de violência (SUÁREZ, 2017).

Frente a esse contexto, foram construídas várias interpretações sobre as causas do aumento do número de feminicídios, incluindo fatores sociais, econômicos, culturais e políticos. As interpretações variam entre hipóteses ligadas a questões sociais, econômicas e de gênero.

Nelson Arteaga Botello e Jimena Valdés Figueroa, autores de um estudo sobre feminicídio no Estado do México, defendem a tese de que esse fenômeno se deve ao contexto social das mudanças na sexualidade feminina, devido à crescente atividade de trabalho das mulheres. Assim, de acordo com essa interpretação, a divisão clássica do gênero e o feminicídio podem ser considerados como uma reação intitulada por eles de "machismo ofendido", que objetiva preservar os padrões tradicionais de valores nas relações de gênero (ARTEAGA BOTELLO; VALDÉS FIGUEROA, 2010).

Alguns estudiosos, como Patrícia Ravelo Blancas⁴⁷, entendem que o fenômeno da violência de gênero na região deriva de um macro contexto complexo, o qual abrange outros problemas sérios como o tráfico de drogas, crimes, e máfias policiais,

protestar contra a ineficiência dos serviços de segurança pública, e solicitou ao relator especial para visitar México para examinar a situação. Em resposta às preocupações expressas pelo Relator Especial a este respeito, o governo do presidente Vicente Fox estendeu um convite para realizar visita in loco em Fevereiro de 2002. O Governo manifestou a sua preocupação com a situação, bem como o seu compromisso combater a impunidade que caracterizou esses crimes. Este relatório é o produto de informações coletadas em conexão com essa visita e atividades de acompanhamento relacionadas." (CIDH, 2003).

⁴⁷ Professora e pesquisadora do *Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social* em Cidade do México.

resultando em uma cultura de terror, além de uma cultura de sacrifício e de castigos (RAVELO BLANCAS, 2005).

Por sua vez, Alicia Schmidt Camacho⁴⁸ (2007) defende a existência de três elementos determinantes para a situação da região. Entre eles estão fatores de exclusão das mulheres da região, que interagem entre si: as relações patriarcais enraizadas na sociedade; as condições desfavoráveis de trabalho, oriundas do emprego de mulheres nas indústrias *maquiladoras*⁴⁹; e o descaso do Estado que ignora a violência de gênero impedindo o acesso à segurança e a outros direitos (SCHMIDT CAMACHO, 2007).

Rita Segato, que esteve presente na cidade para realizar uma conferência na em 2004, defende que as mortes eram decorrentes da política neoliberal presente no norte do México e a acumulação desregulada de capital concentrada nas mãos de algumas famílias, em especial por conta da instalação da indústria maquiladora. Ela também alerta para outros problemas além das mortes como a ausência de acusados convincentes para a opinião pública e a ausência de linhas de investigação consistentes, os quais combinados geraram um círculo vicioso sem fim (SEGATO, 2005, p. 269)⁵⁰.

De qualquer modo, apesar de várias interpretações possíveis para o fenômeno da violência de gênero na região, observa-se que os autores convergem ao apontar que a região apresenta problemas ligados ao crescimento populacional, ao narcotráfico, exclusão social, crime organizado, pobreza, descaso do governo, os quais foram significativamente agudizados nos anos 1980 com a precarização

⁴⁸ Professora da Universidade de Yale, pesquisadora de assuntos ligados à raça, etnia e migrações.

⁴⁹ As indústrias *maquiladoras* são definidas como: “aquelas que realizam a manufatura parcial, encaixe ou empacotamento de um bem sem que sejam as fabricantes originais. Ou seja, são fábricas de encaixe, manufatureiras e de serviços, destinadas à transformação, elaboração ou reparo de mercadorias de procedência estrangeira cujo destino principal é a exportação para os Estados Unidos.[...] A instalação da Indústria Maquiladora de Exportação (IME) na fronteira norte do México foi resultado de um programa pactuado no início entre os governos do México e dos Estados Unidos. [...] O emprego na IME, até os primeiros anos da década de 1990, foi prioritariamente feminino. O perfil social e demográfico de tal força de trabalho se caracterizava por ser de mulheres muito jovens, com idade entre 17 e 30 anos, com baixo nível de escolaridade, trabalhando jornadas intensivas entre nove e dez horas diárias. Tratava-se de uma mão de obra disciplinada, minuciosa – e inexperiente em questões sindicais.” (ARRIETA, 2007).

⁵⁰ Como relata Segato: “[...] De fato, o que mais impressiona quando se ausculta Ciudad Juárez é a veemência com que a opinião pública rejeita um a um os nomes que as forças públicas apresentam como supostos culpáveis. Dá impressão de que as pessoas, apesar de desnorteadas, desejam olhar para outra direção, esperam que a polícia dirija suas suspeitas para o outro lado, em direção aos bairros ricos da cidade. O tráfico ilegal de todo tipo de lucro para o outro lado inclui as mercadorias produzidas pelo trabalho extorquido das trabalhadoras das maquiladoras, o valor excedente que a mais-valia extraída desse trabalho agrega, além de drogas, corpos e, por fim, a soma dos consideráveis capitais que esses negócios geram ao sul do paraíso.” (SEGATO, 2005, p. 267).

advinda da rápida industrialização da região. Essa cultura de violência recai de forma mais perversa sobre as mulheres, uma vez que são mais suscetíveis aos efeitos da exclusão social – visto que foram a maior parte das pessoas contratadas na indústria *maquiladora* – e mais vulneráveis frente aos círculos de tráfico de drogas e de pessoas.

Além do número expressivo de mulheres vítimas de assassinatos na região, observa-se que houve também descaso e indiferença por parte das autoridades competentes para investigar os ocorridos. Em sua obra, Martha Pérez García relata que as autoridades estatais e policiais usavam das mais diversas desculpas para não investigarem os crimes. Uma das estratégias era responsabilizar as próprias mulheres pelos assassinatos, utilizando como argumento sua maneira de se vestir e de se comportar, ou seja, um discurso conservador e misógino para desviar a atenção do problema assassinatos e da falta de investigação (PÉREZ GARCÍA, 2011, p. 171).

Da mesma forma, as mães das vítimas também sofreram com o tratamento das autoridades, que ameaçavam não investigar seus casos se colaborassem com as ONGs. As ameaças inclusive incluíam responsabilizar as mães pelo assassinato de suas próprias filhas, resultando, assim, em um ciclo vicioso:

A perda de uma filha faz delas as primeiras suspeitas, porque estão procurando, de alguma forma, responsabilizá-las pela situação pela qual estão passando. Um exemplo disso é que, quando registraram o boletim de ocorrência de desaparecimento, o processo de investigação começa com perguntas sobre sua vida, se elas eram casadas, se tinham um parceiro e se os filhos eram do marido, se trabalham até muito tarde e quantas amigas elas têm, o que eles queriam era apresentar as famílias como entidades conflitantes e desintegradas. (PÉREZ GARCÍA, 2011, p. 180).^x

Observa-se, no trecho acima, que os funcionários encarregados de conduzir as investigações não se preocupavam em investigar os assassinatos, mas sim desviar a atenção do problema, de modo a usar estereótipos de gênero⁵¹ para estigmatizar as vítimas, com base em seu comportamento e vestimenta. Esse descaso das autoridades e o contexto social no qual a cidade estava imersa fizeram com que os

⁵¹ Aqui adotamos o conceito definido por Rebecca Cook em entrevista realizada por Débora Diniz: “O termo `estereotipar` indica o processo de atribuir a um indivíduo em particular atributos e papéis específicos em razão do pertencimento daquela pessoa a um determinado grupo. Então estereotipar é tratar uma pessoa como um molde, ignorando as características singulares dessa pessoa. Os estereótipos de gênero ignoram as necessidades individuais das mulheres e as tratam de acordo com a categoria mulher.” (DINIZ, 2011, p. 454, destaque da autora).

Como defende Rebecca Cook, os estereótipos negam às mulheres o acesso à justiça, particularmente àquelas mulheres que tinham sido submetidas a violência e violam as disposições de tratados internacionais que dispõem sobre a não discriminação, como é o caso da CEDAW. (DINIZ, 2011, p. 454).

índices de feminicídio na cidade atingissem níveis preocupantes, não só pela cultura de impunidade, mas, também, pelos padrões de misoginia observados no tratamento das vítimas e de suas mães.

4.1 A luta histórica do movimento de mulheres em *Ciudad Juárez* contra o feminicídio e suas estratégias

A indiferença e negligência das autoridades estatais frente ao fenômeno massivo de assassinatos de mulheres acarretou uma crise de confiabilidade no Governo do Estado de Chihuahua, onde está localizada *Ciudad Juárez* e, por esse motivo, um grupo de mulheres da cidade considerou necessário se juntar e exigir justiça para mães e vítimas (PÉREZ, 2011, p. 183).

Nesse sentido, os familiares das vítimas juntamente com a rede de ONGs realizaram esforços comuns para atrair atenção ao fenômeno de violência de gênero da região e exigir medidas do Estado, organizando-se, assim, por meio de rede. Várias ONGs nasceram no bojo desse contexto, entre elas podem ser citadas: *Centro de Derechos Humanos de las Mujeres; Justicia para Nuestras Hijas; Madres en Busca de Justicia; Sin Violencia; Casa Amiga, Centro de Crisis; e Red Mesa de Mujeres de Ciudad Juárez.*

Essa Rede compartilhava valores e objetivos comuns e gerando, assim, uma esfera de cooperação, o que permitiu a criação de agenda comum e de criação de estratégias de ação para buscar apoio da esfera pública (MARTÍNEZ CARMONA, 2013; PÉREZ GARCÍA, 2011; AMEDÁRIZ GONZÁLEZ, 2013). De acordo com as entrevistas realizadas por mulheres parte do movimento, pode-se afirmar que os valores promovidos e as estratégias utilizadas pelo movimento permitiram que a campanha obtivesse sucesso. Como por ser observado, essa rede de ativistas possui elementos em comum com aqueles citados por Echart Muñoz (2011) e Tarrow (2009). Nesse sentido, Martínez Carmona aponta que:

[...] esses valores não seriam totalmente eficazes se não houvesse estratégias que dessem caráter ao movimento. Isso é reconhecido como um movimento baseado na estrutura de rede, existem redes em nível local – na cidade de Chihuahua, em Ciudad Juárez – e em nível estadual; essas redes, por sua vez, foram vinculadas a outras redes nacionais e internacionais de direitos humanos e de mulheres. Isto é o que nos códigos de narrativas é reconhecido como diversificação, aliados e redes. A estrutura de rede permitiu uma forte interferência na esfera pública, avanços concretos nas políticas públicas com os governos locais e estaduais, bem como a criação

de diferentes instâncias dedicadas exclusivamente a abordar os problemas que o movimento exige e promove. (MARTÍNEZ CARMONA, 2013).^{xi}

A importância dessa formação de redes não reside apenas na união de forças de pessoas com objetivos em comum, mas também pela identidade do grupo que conseguiu dar voz a um grupo minoritário e excluído – os familiares das vítimas. Nesse sentido:

O grupo excluído e, portanto, grupo minoritário de mulheres, em Ciudad Juárez, não poderia ser considerado como tal até que fosse constituído e formado, e adquirisse uma certa identidade como um grupo social (Young, 1996). Tanto os familiares das vítimas como, posteriormente, diferentes associações de mulheres de classe média, universitários, profissionais e aposentados deram voz ao grupo social minoritário, que neste caso não correspondia exclusivamente a mulheres com características particulares, mas a mulheres o sentido mais amplo, como cidadãos com direitos. (MARTÍNEZ CARMONA, 2013, p. 7).^{xii}

Ademais, os enquadramentos interpretativos e identidade ativista são, como visto os valores e ideais que unem e motivam a formação do movimento social. Nesse sentido, segundo Martínez Carmona, alguns valores em comum dessa rede podem ser apontados, em especial a presença de um a identidade de grupo. Nas palavras do autor:

Os principais valores que fundamentam o movimento de mulheres no estado de Chihuahua são solidariedade, identidade e coragem. Solidariedade refere-se às ações de mulheres e associações em relação a seus pares para gerar apoio, o que se traduz em cooperação e confiança entre as mulheres do movimento e aquelas que são beneficiadas pelas ações das associações. Por outro lado, existe a ideia de um de 'nós', que lhes permite gerar identidade e distinção, no que diz respeito a outros tipos de associações que também podem ser constituídas por mulheres, mas que se dedicam a outras questões, particularmente as de caráter previdenciário. O fator identidade é fundamental porque permite que os valores sejam reproduzidos dentro do grupo, dê consistência e solidez apesar das diferenças e seja definido como um grupo minoritário. (MARTÍNEZ CARMONA, 2013, p. 8).^{xiii}

A atuação desse movimento, no entanto, não seguiu uma trajetória simples. A mobilização das ONGs gerou inúmeros conflitos com funcionários públicos, que minimizavam o fenômeno ao invés de buscar resolvê-lo, além das tentativas do governo mexicano em desacreditar a mobilização coletiva e silenciá-la. Além disso, alguns familiares das vítimas sofreram ameaças e perseguições.

Outra importante estratégia de ação observada do movimento foi a produção e divulgação de informações e dados sobre a questão de violência de gênero na região. Dispostas a questionar o descaso do Estado, a Rede de ONGs decidiu promover uma campanha contra a violência de gênero na região, por meio de esforços conjuntos

para visibilizar o fenômeno e exigir medidas e respostas estatais para contornar o os indicadores alarmantes de violência de gênero na região.

Mesmo após tais esforços, tendo em vista a inércia das autoridades locais, a rede de mulheres de *Ciudad Juárez* se viu forçada a recorrer a atores como o Poder Legislativo local e federal, e à Comissão Nacional dos Direitos Humanos, inclusive internacionalmente como Nações Unidas, OEA e Anistia Internacional.

No que se refere ao Legislativo do Estado de *Chihuahua*, onde está localizada *Ciudad Juárez*, as tentativas de chamar a atenção para o problema só deram frutos a partir de novembro de 2001, com a criação de uma Comissão Especial, que, junto com a Comissão de Justiça e Direitos Humanos, foi responsável pelo acompanhamento da investigação sobre os assassinatos. No entanto, suas ações foram limitadas a uma reunião, ocorrida em dezembro de 2001 (PÉREZ GARCÍA, 2011, p. 213).

Já no âmbito do Poder Legislativo Federal do México, em 1998, alguns membros da Comissão de Igualdade e Gênero se interessaram pelo problema, devido à pressão exercida pelas ONGs. Os membros da Comissão de Equidade e Gênero visitaram a cidade em novembro de 2000 para ouvir depoimentos dos familiares e das organizações, e, em novembro de 2001, foi criada Comissão no Legislativo para o Esclarecimento de Crimes de feminicídio na região, sem, contudo, ter obtido resultados concretos (PÉREZ GARCÍA, 2011, pp. 213-214).

A cidade recebeu também a atenção de instituições nacionais e internacionais de direitos humanos entre as quais estão a Comissão Nacional de Direitos Humanos, a Organização das Nações Unidas, Organização dos Estados Americanos e da Anistia Internacional, os quais entre outros, foram à *Ciudad Juárez* para coletar informação sobre a situação. Essas visitas foram fruto de pedidos da Rede, oportunidades nas quais foram produzidos Relatórios oficiais sobre a situação local (PÉREZ; PADILLA, 2002).

Em julho de 1999, a primeira visita de uma organização internacional em *Ciudad Juárez* se deu com Asma Jahangir, relatora das Nações Unidas para Execuções Sumárias, Arbitrárias e Extrajudiciais. Apesar de não investigar diretamente os crimes de feminicídio, produziu um relatório que abordava este fenômeno. Durante sua estadia em *Ciudad Juárez*, realizou entrevistas com funcionários, parentes de vítimas e ONGs e concluiu que os crimes foram

deliberadamente não investigados porque as vítimas eram mulheres de baixa renda (ONU, 1999).

Já em abril de 2001 a cidade recebeu Dato' Param Kumaraswamy, Relator Especial da ONU para a Independência dos Juízes e Advogados, que realizou entrevistas com funcionários, familiares de vítimas e organizações não governamentais. Em suas recomendações, afirmou que os casos não haviam sido resolvidos pois não foram investigados corretamente, expressando assim preocupação quanto à ineficiência, parcialidade e negligência com que as autoridades conduziram os procedimentos de investigação (PÉREZ GARCÍA, 2011, p. 221).

Em fevereiro 2002 foi realizada visita pela então Relatora para os Assuntos da Mulher da CIDH da OEA, Martha Altolaguirre. Essa foi a primeira visita que possuía como objetivo avaliar especificamente a situação do problema de feminicídios, uma vez que as anteriores incluíam esse problema, mas dentro da agenda de segurança pública (PÉREZ GARCÍA, 2011).

Por fim, houve também a visita da Comissão da Organização das Nações Unidas Contra as Drogas e o Crime - UNODC, que publicou, em novembro de 2003, uma investigação chamada: Relatório do Comitê Internacional de Peritos da Organização das Nações Unidas, Escritório das Nações Unidas Contra Drogas e Crime, sobre a Missão em *Ciudad Juárez*. Essa investigação concluiu que as falhas nas investigações dos casos de feminicídio foram resultado da falta de infraestrutura e de corrupção no sistema de administração de justiça (PÉREZ GARCÍA, 2011, p. 222).

Portanto, apesar de todos os esforços empreendidos por essa Rede de mulheres em *Ciudad Juárez* para atrair atenção ao problema se mostraram insuficientes até aquele ponto. Por outro lado, o primeiro passo já havia sido dado pelas organizações havia sido dado: o problema foi difundido e incluído na agenda pública não apenas nacional, mas também internacional. A visita desses observadores internacionais resultou em Relatórios que chamavam a atenção para o problema, tanto para os números alarmantes de assassinatos de mulheres, quanto para as precárias investigações realizadas e o desinteresse das autoridades em esclarecer os Casos.

4.2 O Caso “Campo Algodoeiro” e as decisões do Sistema Interamericano de Direitos Humanos

Os casos de feminicídios na região se perpetuaram até que a Rede de Mulheres na região decidiu recorrer ao SIDH. Em 6 e 7 de novembro de 2001 foram encontrados os corpos de Claudia Ivette, Esmeralda Herrera Monreal e Laura Berenice Ramos Monárrez, que tinham entre quinze e vinte e um anos de idade. Os corpos das vítimas demonstravam que elas haviam sido vítimas de tortura e violência sexual.

Os parentes das vítimas – devido à sua pobreza e marginalização – não conseguiam exigir justiça do Estado ou requerer apoio internacional, sem que estivessem protegidos por advogados ou associações de direitos humanos. Nesse sentido foi fundamental a participação de ONGs como representação da parte interessada (AMEDÁRIZ GONZÁLEZ, 2013, p. 45). Dessa forma, através da representação da ONG *Red Ciudadana de No-Violencia y Dignidad Humana - La Red*, no ano de 2002, as mães de Esmeralda, Claudia Ivette e Laura Berenice apresentaram à CIDH petições contra o Estado mexicano por violações de direitos humanos.

Apesar de denunciarem a morte de três mulheres, tinham como objetivo não apenas os interesses individuais das vítimas, mas, também, elucidar a situação vivida na cidade de violência sistemática de gênero. Posteriormente a CIDH converteu os três casos em um único Caso, que ficou conhecido popularmente como “Campo Algodoeiro”.

A ONG *La Red* apresentou pedidos de análise das violações dos direitos humanos das vítimas Esmeralda Herrera Monreal, Laura Berenice Ramos Monárrez, Claudia Ivette González, com base nos artigos 8 e 9 da Convenção de Belém do Pará⁵², bem como artigos 1, 2, 7, 11 e 25 da CADH⁵³ e os artigos XIV e XVIII da Declaração Americana⁵⁴.

Posteriormente, de forma a construir uma aliança entre organizações, à representação das vítimas foi acrescentada a ONG o *Centro para el Desarrollo Integral de la Mujer - CEDIMAC* e, em 2005, a Associação Nacional dos Advogados Democráticos - ANAD (CLADEM, 2012, p. 23). Com o objetivo de garantir a

⁵² Os artigos citados encontram-se nos Anexo I deste Trabalho.

⁵³ Os artigos citados encontram-se nos Anexo II deste Trabalho.

⁵⁴ Os artigos citados encontram-se nos Anexo III deste Trabalho.

observância à perspectiva de gênero no caso, a ANAD convocou o CLADEM, que começou a participar formalmente do caso a partir de 2007 (CLADEM, 2012, p. 23).

Assim, a estratégia jurídica definida foi, em um primeiro momento, que o caso pudesse chegar à Corte IDH a fim de que esta estabelecesse obrigações específicas para o Estado mexicano, mas também obter avanços na jurisprudência do SIDH com relação a violência de gênero. Outras estratégias que podem ser observadas foram a solicitação da ampliação do número de vítimas, a utilização da Convenção de Belém do Pará como o principal marco normativo para fundamentar cada uma de suas violações existente no caso, adotando-se, assim, uma perspectiva sensível ao gênero das vítimas (CLADEM, 2012, p. 24).

4.3 Decisão da Comissão e Corte Interamericana de Direitos Humanos

De forma similar ao Caso Maria da Penha, o Relatório de mérito da CIDH ressaltou o padrão de impunidade na região, bem como o padrão de discriminação de gênero presente na atuação e fala das autoridades (CIDH, 2007 par. 145-147). Ao final, a CIDH declarou a responsabilidade do Estado mexicano:

O Estado do México é responsável pela violação dos direitos à vida, a um julgamento justo e à proteção judicial, consagrados, respectivamente, nos artigos 4, 8.1 e 25 da Convenção Americana, todos em conexão com a obrigação imposta aos artigos 1.1 e 2 do referido tratado, em detrimento de Laura Berenice Ramos, Cláudia Ivette González e Esmeralda Herrera Monreal. Da mesma forma, a CIDH conclui que o Estado violou os direitos da criança de Laura Berenice Ramos e Esmeralda Herrera Monreal, consagrados no artigo 19 da Convenção Americana, em conexão com a obrigação de que imposta aos Estados artigos 1.1 e 2 da mesma, e o direito à integridade pessoal consagrado no artigo 5.1 do mesmo instrumento, em detrimento dos familiares das três vítimas, todos em conexão com a obrigação imposta ao Estado Artigo 1.1 do referido tratado. [...] [e] que o Estado minou os direitos de Laura Berenice Ramos, Claudia Ivette González e Esmeralda Herrera Monreal nos termos do artigo 7. Da Convenção de Belém do Pará. (CIDH, 2007, par. 48).

A CIDH entendeu que o Estado mexicano não havia adotado medidas para investigar a morte das vítimas nem tampouco preveni-las, a partir das denúncias formais de seus desaparecimentos, sendo assim considerada uma omissão particularmente grave já que o mesmo tinha conhecimento do padrão de violência contra as mulheres na região. Também decidiu que, esse conhecimento da situação pelo Estado mexicano acarretava uma obrigação de proteção reforçada com respeito

às mulheres que eram reportadas como desaparecidas e que não esforços nas investigações para localizar as vítimas (CIDH, 2007, par. 161).

Além disso, formulou as seguintes recomendações:

Conduzir uma investigação séria, imparcial e completa dos fatos, a fim de esclarecer o assassinato de Laura Berenice Ramos, Esmeralda Herrera Monreal e Claudia Ivette González e identificar e punir os verdadeiros culpados. 2. Realizar uma investigação séria, imparcial e exaustiva para determinar a responsabilidade de funcionários públicos e judiciais para as irregularidades e as más práticas incluídas na investigação preliminar dos casos de Laura Berenice Ramos, Esmeralda Herrera Monreal e Claudia Ivette González e punir os responsáveis. 3. Reparar integralmente os parentes de Laura Berenice Ramos, Esmeralda Herrera Monreal e Claudia Ivette González, considerando suas perspectivas e necessidades específicas. 4. Implementar como medida de não-repetição, uma política estadual abrangente e coordenada, apoiada por recursos públicos adequados, para assegurar que casos específicos de violência contra a mulher sejam adequadamente prevenidos, investigados, sancionados e reparados. 5. Fortalecer a capacidade institucional para combater o padrão de impunidade em casos de violência contra as mulheres em *Ciudad Juárez* através de investigações criminais eficazes com consistente acompanhamento judicial, assegurando a punição e reparação adequada. 6. Continuar a adotar políticas públicas e programas institucionais para reestruturar os estereótipos sobre o papel das mulheres em *Ciudad Juárez* e promover a erradicação de padrões sócio-culturais discriminatórias que impedem o seu pleno acesso à justiça, incluindo programas de formação para funcionários públicos em todos os ramos da administração da justiça e da polícia, e políticas abrangentes de prevenção. (CIDH, 2007, par. 49).^{xiv}

O Relatório de mérito foi publicado em 4 de abril de 2007 e foi concedido um prazo de dois meses para que o Estado adotasse as recomendações indicadas. Em 4 e 29 de maio de 2007, as partes manifestaram vontade em levar o caso à Corte IDH. Assim, em 23 de fevereiro de 2008, as organizações Associação Nacional de Advogados Democráticos, CLADEM, *Red Ciudadana de No-Violencia y por la Dignidade Humana* e Centro para o Desenvolvimento Integral da Mulher, representantes das vítimas, apresentaram Petições, solicitando a declaração de responsabilidade internacional do Estado mexicano pela violação dos direitos, entre eles aqueles consagrados nos artigos 5, 7 e 11 da CADH e artigos 7, 8 e 9 da Convenção de Belém do Pará, que tratam sobre as obrigações dos Estados-partes de adoção de medidas de prevenção contra a VcM.

Interessante notar que além das redes formadas pelos representantes das vítimas, o Caso recebeu um grande número de peças oriundas de *amici curiae*⁵⁵, o

⁵⁵ No presente Caso, foram recebidas pela Corte IDH na qualidade de *amicus curiae*, comunicações das seguintes organizações: instituições e organizações: *International Reproductive and Sexual Health Law Program*, da Faculdade de Direito da Universidade de Toronto; Centro pela Justiça e o Direito

que demonstra não só o envolvimento de outras organizações sejam elas acadêmicas, organizações não governamentais com o Caso, mas também a grande repercussão obtida por meio da divulgação dos fatos do Caso.

Por sua vez, na Sentença do Caso “Campo Algodoeiro”, a Corte IDH sustentou o posicionamento de que não se pode atribuir automaticamente responsabilidade ilimitada sobre atos de particulares aos Estados. Para determinar os casos em que em algumas hipóteses em que pode haver tal responsabilização, a Corte IDH se utilizou do parâmetro da devida diligência.

Assim, defendeu a divisão temporal do caso em dois momentos-chave: antes e depois do sequestro e desaparecimento das vítimas. No primeiro momento, o Estado não possuía conhecimento de um risco real e imediato sobre o desaparecimento das vítimas do Caso, não podendo, assim, ser responsabilizado. Por outro lado, a Corte IDH defendeu que, no segundo momento, o Estado possuiria conhecimento de um risco real e imediato com relação as vítimas, uma vez que os familiares já haviam noticiado às autoridades o desaparecimento das mesmas, surgindo, assim, dever de devida diligência estrita:

O Estado teve conhecimento de que existia um risco real e imediato de que as vítimas teriam sido agredidas sexualmente, submetidas a abusos e assassinadas. A Corte considera que, ante tal contexto, surge um dever de devida diligência estrita frente a denúncias de desaparecimento de mulheres, em relação à sua busca durante as primeiras horas e os primeiros dias. Esta obrigação de meio, ao ser mais estrita, exige a realização exaustiva de atividades de busca. (CORTE IDH, 2009, par. 283).

Ainda que ciente de tal risco, as autoridades competentes não realizaram investigações adequada sobre os Casos. Com isso, a Corte IDH entendeu que o Estado mexicano não adotou as medidas razoáveis para encontrar as vítimas com vida, resultando em uma demora injustificada na condução das investigações, o que também violaria o parâmetro da devida diligência:

O México não demonstrou ter adotado as medidas razoáveis, em conformidade com as circunstâncias que rodeavam os casos, para encontrar as vítimas com vida. [...] No período entre as denúncias e a descoberta dos corpos das vítimas, o Estado se limitou a realizar formalidades e a tomar

Internacional - CEJIL; *Track Impunity Always* e a Organização Mundial contra a Tortura; um grupo de bolsistas do Instituto de Investigações Jurídicas da Universidade Nacional Autônoma do México *UNAM*; um Grupo de Direitos Humanos da Divisão de Pós-Graduação da *UNAM*; *Women's Link Worldwide*; Rede de Mulheres da *Ciudad de Juárez* A.C; Programa de Justiça Global e Direitos Humanos da Universidade de los Andes; Programa de Direitos Humanos e o Mestrado em Direitos Humanos da Universidade Ibero-Americana do México; *Human Rights Watch*; *Horvitz & Levy LLP*; Comissão Internacional de Juristas; Anistia Internacional; Centro de Direitos Humanos e a Escola de Direito da Universidade de Essex; o Centro Internacional para a Justiça Transicional; e *Redress* (CORTE IDH, 2009, par. 14).

declarações que, ainda que importantes, perderam seu valor uma vez que estas não repercutiram em ações de busca específicas. Além disso, as atitudes e declarações dos funcionários aos familiares das vítimas, que davam a entender que as denúncias de desaparecimento não deviam ser tratadas com urgência e rapidez, levam o Tribunal a concluir razoavelmente que houve uma demora injustificada depois das apresentações das denúncias de desaparecimento. Tudo isso demonstra que o Estado não atuou com a devida diligência requerida para prevenir corretamente as mortes e agressões sofridas pelas vítimas e que não atuou como razoavelmente era de se esperar, em conformidade com as circunstâncias do caso, para pôr fim à sua privação de liberdade [...]. (CORTE IDH, 2009, par. 284).

A Corte IDH concluiu que houve irregularidades no manejo das evidências, o atraso nas investigações, a falta de linhas de investigação que tenham em consideração o contexto de violência contra a mulher no qual ocorreram as execuções das três vítimas e a inexistência de investigações contra funcionários públicos por sua negligência, violando o direito de acesso à justiça (CORTE IDH, 2009, par. 388).

Vale destacar que a Corte IDH considerou que essa falta de devida diligência nas investigações constituiria, também, uma forma de discriminação de gênero, e que a cultura de impunidade na região reiteraria a ideia de que a VcM é tolerada como fenômeno social. Nesse sentido:

No momento de investigar esta violência, foi estabelecido que algumas autoridades mencionaram que as vítimas eram 'avoadas' ou que 'se foram com o namorado', o que, somado à inação estatal no começo da investigação, permite concluir que esta indiferença, por suas consequências em relação à impunidade do caso, reproduz a violência que se pretende atacar, sem prejuízo de que constitui em si mesma uma discriminação no acesso à justiça. A impunidade dos crimes cometidos envia a mensagem de que a violência contra a mulher é tolerada, o que favorece sua perpetuação e a aceitação social do fenômeno, o sentimento e a sensação de insegurança nas mulheres, bem como uma persistente desconfiança destas no sistema de administração de justiça. (CORTE IDH, 2009, par. 400, destaques do autor).

Por fim, a Corte IDH concluiu que o assassinato das três jovens foi baseado em gênero, sendo, assim, enquadrados dentro de um contexto reconhecido de violência sistemática e generalizada contra as mulheres em *Ciudad Juárez*.

Além de determinar indenização aos familiares das vítimas, estabeleceu as seguintes obrigações ao Estado:

(a) conduzir eficazmente o processo penal em curso para identificar, processar e punir os responsáveis materiais e intelectuais pelo desaparecimento, maus-tratos e privação da vida das vítimas;

(b) divulgação da Sentença da Corte IDH em jornais de grande circulação da cidade;

(c) realizar um ato público de reconhecimento de responsabilidade internacional em relação aos fatos do presente Caso, em memória das vítimas;

(d) construir um monumento em memória das mulheres vítimas de homicídio por razões de gênero em *Ciudad Juárez*;

(e) criar um *site* que deverá ser atualizado permanentemente contendo informações sobre todas as mulheres, jovens e meninas que desapareceram em Chihuahua desde 1993 e que continuam desaparecidas;

(f) criação de base de dados sobre as vítimas; e

(g) programas e cursos de educação e capacitação em direitos humanos e gênero. (CORTE IDH, 2009, par. 602).⁵⁶

4.4 A ressignificação do problema na esfera pública

De forma similar ao Caso Maria da Penha, no que se refere ao Caso “Campo Algodoeiro”, a posição do SIDH é importante por tratar da violência de gênero de forma macro, e não apenas em um contexto da vítima, reconhecendo a responsabilidade estatal por sua omissão no tema.

O Caso “Campo Algodoeiro” foi o primeiro caso de violência contra a mulher a chegar à Corte IDH referente a um contexto de violência generalizada e discriminação contra as mulheres cometida por agentes não-estatais. Esse julgado foi importante também por enfrentar padrões discriminatórios existentes das conduta dos agentes públicos, ao desqualificarem as vítimas de forma a tentarem culpabilizá-las, o que pode ser considerado, além de uma forma de discriminação, um obstáculo ao acesso à justiça. A atuação de funcionários públicos, juntamente com a inércia e negligência do Estado nas investigações evidenciou a tolerância frente ao fenômeno, o que favorecia de forma recorrente a cultura da tolerância e “naturalização” da violência de gênero.

Além disso, o parâmetro da devida diligência foi aplicado ao Caso para fundamentar a responsabilidade do Estado, uma vez que as autoridades mexicanas não conduziram a busca pelas vítimas e a investigação das mortes de forma adequada. Assim, a Corte IDH definiu a obrigação geral da devida diligência como um

⁵⁶ Nesse sentido, ver trecho da decisão no Anexo V.

dever reforçado de prevenção e investigação contra a violência de gênero em contextos de violência generalizada, desigualdade e vulnerabilidade, tornando o Caso um marco sobre violência de gênero no SIDH.

Como visto neste Capítulo, por mais de vinte anos o México e o estado de *Chihuahua* negligenciaram o problema de violência de gênero na região, ainda quediante do número alarmante de casos ocorridos. Isto fez com que várias ONGs de *Ciudad Juárez* denunciasses por anos seguidos a situação de violência de gênero na região. Como consequência dessa mobilização de mulheres, alguns avanços instrumentais podem ser citados: tipificação do crime de feminicídio, criação de políticas públicas, a sentença do Caso “Campo Algodoeiro”, e a criação de promotorias especializadas em violência de gênero, em *Ciudad Juárez*.

Além disso, a questão da linguagem mais uma vez ilustra uma escolha política: atribuir o nome violência de gênero e feminicídio ao problema ilumina as estruturas sociais desiguais da região no que se refere ao gênero. A classificação desses crimes como feminicídios explicita o fato de que esses assassinatos não eram eventos casuísticos, mas, sim, reflexo das estruturas sociais e políticas em que estão inseridos de desvelando a dimensão machista e misógina até então oculta sob outros rótulos.

Assim, as ativistas e organizações não governamentais que defendem essa perspectiva enfatizam a utilização do termo “feminicídio” para se referirem ao fenômeno. Isso porque o termo utilizado muitas vezes para se referir às vítimas era *las muertas de Juárez*.

Em 2014, a ONG *La Red*, propôs alteração do nome *las muertas de Juárez* para feminicídio. Segundo as ativistas, aquele termo subtraía a identidade de cada uma das vítimas e as exclui de sua condição:

Essa maneira de nomear o fenômeno é inadequada, porque elas são vítimas do feminicídio. Elas foram assassinadas, elas não morreram por processo natural. Essa maneira de chamá-las de ‘mortas de Juárez’ torna a circunstância da vitimização invisível. (PROPONE, 2012, destaque do autor).^{xv}

Essa mudança do termo dado ao fenômeno de violência massiva e sistemática na região, tal ONG, a qual esteve ligada aos Casos de denúncia perante o SIDH, fez parte de um processo de ressignificação do problema: demonstrar que a vítimas não foram simplesmente mortas, mas, sim, vítimas de um contexto de violência sistemática e perversa sendo os seus familiares também incluídos nesse fenômeno.

A tipificação do crime de feminicídio ocorreu em momentos diferenciados: no México, em 2012, e no estado de *Chihuahua*, em 2017, se constituindo em avanço, não apenas pela proteção conferida às mulheres da região, mas também por atribuir ao fenômeno a sua real dimensão e reconhecimento. Em 2012, o México incluiu em seu Código Penal o crime de feminicídio, prevendo penas que entre de 40 a 60 anos de prisão e instruiu os estados a harmonizar sua legislação de acordo com tal disposição. Todos fizeram os ajustes, exceto *Chihuahua*, onde se localiza *Ciudad Juárez*, apesar de receberem instruções da Comissão Nacional de Direitos Humanos, da Suprema Corte de Justiça da Nação e de organismos internacionais (GALLEGOS, 2017). Somente em 12 de setembro de 2017, o Estado de Chihuahua incluiu essa disposição em sua legislação. Com essa reforma a pena passa de 30 a 60 anos de prisão para quem mata uma mulher por razões de gênero (GALLEGOS, 2017).

No que tange a questão da tipificação do feminicídio no Estado de Chihuahua, Imelda Marrufo, líder da ONG *Red Mesa de Mujeres*, que participou do desenvolvimento da iniciativa junto a outros ativistas afirma que:

O que eles estavam tentando fazer era cobrir o sol com um dedo, eles tentaram minimizar o problema. Mesmo os prefeitos expressavam posições de que era uma lenda, inventaram matérias [...] Para nós mulheres, a tipificação do crime tem uma força simbólica muito importante, porque é o reconhecimento histórico da situação do feminicídio. (GALLEGOS, 2017).^{xvi}

Assim, após mais de vinte anos de resistência finalmente uma vitória legal, que passou a simbolizar toda a luta contra o feminicídio do ponto de vista local e internacional. Sob a perspectiva jurídica, a mudança legal também representou outra vitória no campo da ressignificação do problema e sua elevação à categoria oficial de feminicídio na região de *Ciudad Juárez*.

5. CONCLUSÃO

A proteção dos direitos das mulheres em âmbito internacional levou algum tempo para repensar e consagrar o problema da violência de gênero como uma violação de direitos humanos. Essa especificação normativa partiu da constatação da necessidade de um sistema de proteção específico que compreendesse a perspectiva de gênero de forma a abarcar as particularidades das mulheres. Como foi possível demonstrar ao longo deste trabalho, a luta para que a violência de gênero fosse reconhecida como violação de direitos humanos e atribuída respectiva responsabilidade aos Estados foi fruto de inúmeras iniciativas de mulheres, principalmente, a partir dos anos 1980 e 1990.

A importância das convenções dos anos 1980 e 1990 reside no fato de, além de legitimarem as demandas feministas da época, terem sido capazes de reunir grupos de mulheres em eventos, impulsionando a formação de redes transnacionais. Até os anos 1980, o foco principal dos tratados que versavam sobre os direitos humanos das mulheres e conferências internacionais era a igualdade de gênero e discriminação.

Já a década de 1990 teve como marco a construção normativa de tratados internacionais e fóruns mundiais que trataram especificamente sobre a violência de gênero. Nesse contexto, nasce a Convenção de Belém do Pará, que consagra a responsabilidade estatal em casos de violência contra as mulheres por motivos de gênero cometida por agentes particulares, fugindo da concepção tradicional que limita a autoria das violações de direitos humanos aos agentes estatais.

Ao mesmo tempo em que reconhecemos a importância desses instrumentos, no sentido de positivar e legitimar as demandas por direitos das mulheres, não nos parece adequado privilegiar a essa perspectiva jurídico-formal dos direitos humanos, uma vez que ela não é capaz de traduzir a complexidade dos mesmos. Nesse sentido, partindo-se da ideia de direitos humanos complexos defendida pela Teoria Crítica dos Direitos Humanos, optou-se por estudar as lutas da sociedade civil para a efetivação desses mesmos direitos, como forma de atribuir protagonismo aos movimentos sociais nos processos de transformação social.

Portanto, as lutas de atores da sociedade civil nos dois Casos analisados do Brasil e do México se aproximam da visão complexa de direitos humanos, uma vez que suas demandas evidenciam particularidades de seus contextos, como uma

verdadeira forma de questionar a efetividade dos instrumentos regionais de proteção da mulher, em especial a Convenção de Belém do Pará.

Ao mesmo tempo em que a globalização trouxe problemas mais graves para as sociedades periféricas, como o aumento da desigualdade social e violência, reforçou o surgimento de atores não tradicionais, como os movimentos sociais, as ONGs e Organismos Intragovernamentais, bem como adicionou a perspectiva transnacional as suas agendas. Esses atores foram responsáveis por construir novas estratégias de ação, com o objetivo de influenciar o processo político por meio do uso do direito, construindo, assim, novos caminhos e desafios.

Nesse sentido, o poder de mobilização das ONGs se constituiu, nos Casos estudados, um exemplo de oportunidade de influência do processo político por atores não tradicionais. Verificou-se que o poder da mobilização do direito nos Casos reside na sua capacidade de transformação social para além da esfera da vítima. Além disso, a forma com que os ativistas se articulam e suas estratégias foram fatores decisivos para os resultados obtidos.

Isso pode ser observado nos Casos analisados neste trabalho, os quais elucidaram como a atuação das ONGs e de redes contribuíram para exercer pressão sobre os respectivos Estados, com vistas à efetivação de medidas para uma nova abordagem do problema da violência de gênero, tanto no Brasil como no México.

Em primeiro lugar, ao demandar uma perspectiva diferenciada de acordo com o gênero da vítima, os atores adotaram uma importante estratégia na qual se afirmou a importância da especificação do sujeito de direito. Nos Casos *Maria da Penha* e *Campo Algodoeiro*, a perspectiva de gênero determinou que os casos se tratavam de um tipo de violência diferenciada tendo em vista o gênero das vítimas e representavam um padrão generalizado em seus países respectivos. Além disso, o Caso mexicano também chamou atenção para outras particularidades das vítimas, como o fato de duas das três vítimas serem menores de idade, bem como a condição de escassez de recursos das vítimas.

O segundo aspecto estratégico utilizado nos Casos foi a responsabilização do Estado em casos de violência de gênero em âmbito particular. Para tanto, nos Casos estudados, os Peticionários conseguiram transmitir em suas petições que havia um padrão generalizado de violência e que o tratamento por parte das autoridades policiais e judiciais não foi adequado, à luz das obrigações internacionais estabelecidas pela Convenção de Belém do Pará. De forma similar, reiteraram a falta

de políticas públicas, medidas legislativas e julgamento e punição de particulares responsáveis.

A leitura desses Casos mostra que a responsabilização dos Estados foi possibilitada pelo fundamento do parâmetro da devida diligência. As decisões foram importantes por definir esse parâmetro no tocante a atos de agentes particulares, o qual desempenha um papel relevante para definir as circunstâncias em que o Estado pode ser responsabilizado. Isso porque embora uma determinada conduta não seja originalmente imputável ao Estado – como no caso de ter sido praticada por agente privado – um ato de violação pode acarretar responsabilidade estatal pela falta de observância ao parâmetro da devida diligência para prevenir a violação de direitos humanos, conforme estabelecido pela Convenção de Belém do Pará.

Vale destacar que essa responsabilização não é ilimitada, mas, sim, pode ocorrer nos casos em que ao mesmo tempo o Estado conhecia o risco real e imediato da violação e tampouco adotou medidas necessárias para conter o fenômeno. Esse entendimento foi desenvolvido e aprofundado por meio dos casos, uma vez que a disposição na Convenção de Belém do Pará não define o que é esse conceito.

Do ponto de vista organizacional, os dois Casos demonstraram como as redes transnacionais atuaram por meio de formas de ação coletiva, como a utilização do SIDH, a elaboração e a divulgação de informações sobre abusos e violações de direitos humanos e também por meio de *lobby* nos Poderes Executivo e Legislativo.

Como visto, há casos que são escolhidos estrategicamente por ONGs para formação de precedentes, de forma a serem utilizados como instrumento de transformação social. As ONGs engajadas realizaram nos dois casos essa seleção, o que contribuiu para o desenvolvimento jurisprudencial do SIDH baseado na perspectiva de gênero. Nesse sentido, esses Casos se tornaram, além de precedentes importantes no que se refere aos direitos humanos das mulheres, símbolos das duas campanhas. Portanto, o litígio estratégico revelou-se como uma das estratégias de ação adotadas para legitimarem suas demandas e pressionarem os Estados.

O Caso Maria da Penha estabeleceu entre outras, a obrigação por parte do Estado brasileiro de criar uma legislação específica contra a violência doméstica, o que até o ano de 2006 não existia, e, também, de criar políticas públicas para minimizar o fenômeno da violência contra as mulheres. A partir dessa decisão, foi elaborada a Lei Maria da Penha, Lei nº 11.340 de 2006, a qual instituiu mecanismos

para coibir a violência doméstica e familiar contra a mulher, bem como medidas para a prevenção, assistência e proteção às mulheres em situação de vulnerabilidade frente à violência doméstica. Na experiência brasileira, a Lei Maria da Penha tornou-se uma das mais conhecidas popularmente tanto por seus efeitos contra os agressores como para a visibilidade do problema.

Em muitos países, há uma cultura de aceitação da violência de gênero cometida na esfera doméstica, como derivação natural da relação conjugal a qual admite que este tipo de delito não constitui crime grave, comparativamente àqueles fora de relações conjugais. Como resultado, muitas vezes aos agressores é atribuída penalidade mais suave ou procedimentos criminais diferenciados. Esse era o caso do Brasil até a publicação da Lei Maria da Penha, em 2006, a qual atribuiu tratamento penal diferenciado nos casos de violência doméstica, por meio da impossibilidade de aplicação da suspensão condicional do processo e transação penal, estabelecidos pela Lei nº 9.099, de 26 de setembro de 1995.

Por sua vez, a experiência mexicana demonstra que a atuação de redes foi fundamental para que fosse provocada ação responsiva do Estado. Além disso, algumas conquistas foram alcançadas por meio do caso junto ao SIDH, como a tipificação do feminicídio e a criação de promotorias especializadas.

Ademais, a sentença do “Campo Algodoeiro” serviu como precedente jurisprudencial, uma vez que foi o primeiro caso de violência contra a mulher a chegar a um tribunal internacional referente a um contexto de violência generalizada, no qual o sequestro sistemático, a violência sexual e o assassinato de mulheres foram cometidos por agentes não-estatais. Sendo assim, teve como papel o desenvolvimento da jurisprudência sobre a responsabilidade estatal sobre o tema.

Assim, a rede de ativistas de *Ciudad Juárez* conseguiu elevar um problema particular, no caso a morte de um familiar, a um patamar público e de maior visibilidade da sociedade, abarcado pelo problema estrutural de violência e discriminação de gênero.

Por conseguinte, por meio dessas campanhas, os dois Casos também conseguiram alcançar a resignificação do problema da violência de gênero como problema público e não apenas conjugal, os quais foram legitimados por meio nas decisões do SIDH. Assim, a partir da análise dos dois Casos acima citados, pode-se afirmar que o poder de pressão e influência da sociedade civil está fortemente ligado à sua capacidade de ação coletiva e de uso de novas estratégias jurídico-políticas.

Por outro lado, também foi observado nos referidos Casos que esses novos atores, apesar de estarem conquistando cada vez mais espaço político, possuem capacidade de atuação limitada para influenciar o processo decisório político. Dessa forma, apesar dessas relatadas conquistas positivas, seria equivocado superestimar sua capacidade de atuação e influência.

Por fim, longe de pretender idealizar o papel da sociedade civil como solução definitiva aos problemas sociais, tendo em vista os Casos apresentados pode-se afirmar que tanto o ativismo de ONGs e movimentos sociais nos dois Casos possibilitaram conquistas que outros atores não lograram. Sendo assim, são atores em ascensão, que possuem a capacidade de se articularem, em certos casos, de forma eficiente para traduzirem suas demandas por meio do uso do direito e do litígio estratégico de forma a inovar os meios para o alcance de seus objetivos e realizar pressões políticas de forma mais persuasiva que outros atores.

REFERÊNCIAS

- ABRAMOVICH, Victor. Das violações em massa aos padrões estruturais: novos enfoques e clássicas tensões no sistema interamericano de direitos humanos. **SUR: Revista Internacional de Direitos Humanos**, v. 6, n. 11, p. 7-39, 2009. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/sur/v6n11/02.pdf>>. Acesso em: 8 out. 2018.
- ABRAMOVICH, Victor. Responsabilidad estatal por violencia de género: comentarios sobre el caso “Campo Algodonero” de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. **Anuario de Derechos Humanos**, Santiago de Chile, n. 6, p. 167-182, 2010. Disponível em: <<http://justiciaygenero.org.mx/wp-content/uploads/2015/04/27.pdf>>. Acesso em: 8 out. 2018.
- AMNESTY INTERNATIONAL. **Mexico: intolerable killings: 10 years of abductions and murders of women in ciudad Juárez and chihuahua: summary report and appeals cases**. [S.l.]: Amnesty International, 2003. Disponível em: <<https://www.amnesty.org/en/documents/AMR41/027/2003/en/>>. Acesso em: 8 out. 2018.
- ARMENDÁRIZ GONZÁLEZ, José Luis. Las víctimas y otros actores sociales en el cumplimiento de la sentencia de la Corte Interamericana en el caso “Campo Algodonero”. In: SOSA, Edgar Corzo et al. (Coord). **Impacto de las sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos**. México: Tirant lo Blanch, 2013.
- ARRIETA, Irma Balderas. **Maquiladoras mexicanas**. 2007. Enciclopédia Latinoamericana. Disponível em: <<http://latinoamericana.wiki.br/verbetes/m/maquiladoras-mexicanas>> Acesso em: 8 out. 2018.
- ARTEAGA BOTELLO, Nelson; VALDÉS FIGUEROA, Jimena. Contextos socioculturales de los feminicidios en el Estado de México, nuevas subjetividades femeninas. **Revista Mexicana de Sociología**, v. 72, n. 1, p. 5-35, ene./mar. 2010. Disponível em: <<https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=32116013001>>. Acesso em: 10 out. 2018.
- BANDEIRA, Lourdes. Violência de gênero: a construção de um campo teórico e de investigação. **Sociedade e Estado**, Brasília, v. 29, n. 2, p. 449-469, maio/ago. 2014. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/se/v29n2/08.pdf>>. Acesso em: 10 out. 2018.
- BERNARDES, Marcia Nina. Aspectos Transnacionais da luta contra a violência doméstica e familiar no Brasil. **Direito, Estado e Sociedade**, n. 45 p. 119-144 jul./dez 2014. Disponível em: <<https://revistades.jur.puc-rio.br/index.php/revistades/article/view/433/356>>. Acesso em: 10 out. 2018.
- BERNARDES, Marcia Nina. O sistema interamericano de direitos humanos como esfera pública transnacional: aspectos jurídicos e políticos da implementação de decisões internacionais. **SUR: Revista Internacional de Direitos Humanos**, São Paulo, v. 8, n. 15, p. 135-156, dez. 2011. Disponível em: <<https://sur.conectas.org/wp-content/uploads/2017/11/sur15-port-marcia-nina-bernardes.pdf>>. Acesso em: 10 out. 2018.
- BRAGA, Kátia Soares; NASCIMENTO, Elise (Org.). **Maria da Penha: violência contra a mulher no Brasil**. Brasília: Letras Livres, 2006.

BRINGEL, Breno; ECHART, Enara; LOPEZ, Sara. Crisis globales y luchas transnacionales. In: IBARRA, Pedro e GRAU, Elena (Org.) **Crisis y respuestas en la red Anuario de Movimientos Sociales**. Barcelona: Icaria, 2009. p. 210-220. Disponível em: <<http://fundacionbetiko.org/wp-content/uploads/2012/11/Crisis-globales-y-luchas-transnacionales.pdf>>. Acesso em: 10 out. 2018.

CARDOSO, Evorah. Ciclo de vida do litígio estratégico no Sistema Interamericano de Direitos Humanos: dificuldades e oportunidades para atores não estatais. **Revista Electronica del Instituto de Investigaciones**, Año 5, n. esp., p. 363-378, 2011. Disponível em: <http://bibliotecavirtual.cebrap.org.br/arquivos/272_artigo.pdf>. Acesso em: 10 out. 2018.

CAVALLARO, James L.; BREWER, Stephanie Erin. O papel da litigância para a justiça social no Sistema Interamericano. **SUR: Revista Internacional de Direitos Humanos**, São Paulo, v. 5, n. 8, p. 84-99, dez. 2010. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/sur/v5n8/v5n8a05.pdf>>. Acesso em: 10 out. 2018.

CLADEM. **Estrategias, alianzas y desafíos feministas en materia de litigio internacional**: la experiencia de litigio de Cladem. Lima: CLADEM, 2012. Disponível em: <<https://cladem.org/wp-content/uploads/sites/96/2018/11/estrategias-alianzas-desafios.pdf>>. Acesso em: 10 out. 2018.

CLADEM. **Sistematización de experiencias en litigio internacional**. Lima: CLADEM, 2009. Disponível em: <http://www.americalatinagenera.org/documentos/experiencias/270-sistematizacion_litigio.pdf>. Acesso em: 10 out. 2018.

CLÉRICO, Laura; NOVELLI, Celeste. La violencia contra las mujeres en las producciones de la Comisión y la Corte Interamericana de Derechos Humanos. **Estudios Constitucionales**, Buenos Aires, Año 12, n. 1, p. 15-70, 2014. Disponível em: <<http://www.corteidh.or.cr/tablas/r34743.pdf>>. Acesso em: 10 out. 2018.

COIMBRA, Elisa Mara. Sistema Interamericano de Direitos Humanos: desafios à implementação das decisões da Corte no Brasil. **SUR: Revista Internacional de Direitos Humanos**, São Paulo, v. 10, n. 19, p. 56-73, dez. 2013. Disponível em: <https://bdjur.stj.jus.br/jspui/bitstream/2011/74593/sistema_interamericano_direitos_coimbra.pdf> Acesso em: 08 out. 2018.

COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. **Demanda ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso de Campo Algodonero**: Claudia Ivette González, Esmeralda Herrera Monreal y Laura Berenice Ramos Monárrez (Casos 12.496, 12.497 y 12.498) contra los Estados Unidos Mexicanos. Disponível em: <<http://www.cidh.org/demandas/12.496-7-8%20Campo%20Algodonero%20Mexico%204%20noviembre%202007%20ESP.pdf>>. Acesso em: 10 nov. 2018.

COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. **Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos**, 12 mar. 1971. Disponível em: <<http://www.cidh.oas.org/annualrep/70sp/anexo.htm>>. Acesso em: 30 set. 2018.

COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. **Informe nº 80/11**: Caso nº12.626, Jessica Lenahan (Gonzales) e outros. Estados Unidos, 21 de julho de

2011. Disponível em: <www.oas.org/es/cidh/decisiones/2011/uspu12626es.doc>. Acesso em: 7 de mar. 2018.

COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. Situación de los derechos de la mujer en Ciudad Juárez, México: el derecho a no ser objeto de violencia y discriminación. **Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos**, marzo 2003. Disponível em <<http://www.cidh.org/annualrep/2002sp/cap.vi.juarez.htm>>. Acesso em: 27 set. 2018.

COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. **Estadísticas**. 2016. Disponível em: <<http://www.oas.org/es/cidh/multimedia/estadisticas/estadisticas.html>> Acesso em: 6 ago. 2018.

COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Sistema de petições e casos**: folheto informativo. Washington: OEA, 2010. Disponível em: <http://www.oas.org/es/cidh/docs/folleto/CIDHFolleto_port.pdf> Acesso em: 08 out. 2018.

COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Relatório nº 54/01**. Caso nº 12.051, Maria da Penha Maia Fernandes (Brasil). 4 de abril de 2001 Disponível em: <<https://www.cidh.oas.org/annualrep/2000port/12051.htm>>. Acesso em: 7 de mar. 2018.

COOK, Rebecca J. (Ed.) **Human rights of women: national and international perspectives**. Philadelphia: University of Pennsylvania Press, 1994

CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. **Caso Artavia Murillo y otros (Fecundación in Vitro) vs. Costa Rica**: excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas. Sentencia de 28 de noviembre de 2012. Serie C nº 257. Disponível em: <http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_257_esp.pdf>. Acesso em: 7 de mar. 2018.

CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. **Caso de la Masacre de Las Dos Erres vs. Guatemala**: excepción preliminar, fondo, reparaciones y costas. Sentencia de 24 de noviembre de 2009. Série C nº 211. Disponível em: <http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_211_esp.pdf>. Acesso em: 7 nov. 2018.

CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. **Caso Fernández Ortega y otros vs. México**: excepción preliminar, fondo, reparaciones y costas. Sentencia de 30 de agosto de 2010. Série C nº 215. Disponível em: <http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_215_esp.pdf>. Acesso em: 10 out. 2018.

CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. **Caso Gelmán vs. Uruguay: fondo y reparaciones**. Sentencia de 24 de febrero de 2011. Serie C nº 221. Disponível em: <http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_221_esp1.pdf>. Acesso em: 7 nov. 2018.

CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. **Caso J. vs. Perú**: excepción preliminar, fondo, reparaciones y costas. Sentencia de 27 de noviembre de 2013. Disponível em: <http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_275_esp.pdf>. Acesso em: 7 nov. 2018.

CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. **Caso López Soto y otros vs. Venezuela**: fondo, reparaciones y costas. Sentencia de 26 de septiembre de 2018. Série C nº 362. Disponível em: <http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_362_esp.pdf>. Acesso em: 7 nov. 2018.

CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. **Caso Rosendo Cantú y otra vs. México**: excepción preliminar, fondo, reparaciones y costas. Sentencia de 31 de agosto de 2010. Série C nº 216. Disponível em: <http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_216_esp.pdf>. Acesso em: 10 out. 2018.

CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. **Caso Velázquez Paiz y otros vs. Guatemala**: excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas. Sentencia de 19 de noviembre de 2015. Serie C No. 307. Disponível em: <http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_307_esp.pdf>. Acesso em: 7 de mar. 2018.

CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. **Caso Yarce y Otras vs. Colombia**: excepción preliminar, fondo, reparaciones y costas. Sentencia de 22 de noviembre de 2016. Série C nº. 325. Disponível em: <http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_325_esp.pdf>. Acesso em: 7 nov. 2018.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Caso del Penal Miguel Castro Castro vs. Perú**: fondo, reparaciones y costas. Sentencia de 25 de noviembre de 2006. Serie C nº 160. Disponível em: <http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_160_por.pdf>. Acesso em: 7 nov. 2018.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Caso González e outras (“Campo Algodoeiro”) vs. México**: exceção preliminar, mérito, reparações e custas. Sentença de 16 de novembro de 2009. Série C nº 205. Disponível em: <http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_205_por.pdf>. Acesso em: 7 de mar. 2018.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Caso Veliz Franco e outros vs. Guatemala**: exceções preliminares, mérito, reparação e custas. Sentencia de 19 de mayo de 2014. Serie C nº. 277. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/files/conteudo/arquivo/2016/09/956a3ac32f95193db8aae1f7e5778f8b.pdf>>. Acesso em: 7 mar. 2018.

DEBERT, Guita Grin; GREGORI, Maria Filomena. Violência e gênero: novas propostas, velhos dilemas. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 23, n. 66, p. 15-185, fev. 2008. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rbcsoc/v23n66/11.pdf>> Acesso em: 6 ago. 2018.

DENNIS, Ann. Intersectional analysis: a contribution of feminism to sociology. **International Sociology**, v. 23, n. 5, p. 679-681, set. 2008.

DINIZ, Debora. Estereótipos de gênero nas cortes internacionais: um desafio à igualdade: entrevista com Rebecca Cook. **Revista Estudos Feministas**, Florianópolis, v. 19, n. 2, p. 451-462, ago. 2011. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ref/v19n2/v19n2a08.pdf>> Acesso em: 6 ago. 2018.

ECHART MUÑOZ, Enara. **Movimientos sociales y relaciones internacionales: la irrupción de un nuevo actor**. Madrid: IUDC-Catarata, 2008.

ENGELMANN, Fabiano. Internacionalização e ativismo judicial: causas políticas e causas jurídicas nas décadas de 1990 e 2000. **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, v. 29, n. 1, p. 39-62, jan./jun. 2007. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/cint/v29n1/a02v29n1.pdf>> Acesso em: 6 ago. 2018.

FACIO, Alda. Hacia otra teoría crítica del derecho. In: HERRERA, Gioconda (Coord.). **Las fisuras del patriarcado: reflexiones sobre feminismo y derecho**. Quito: FLACSO, 2000. p. 15-44. Disponível em: <<http://www.flacso.org.ec/docs/satisfacio.pdf>> Acesso em: 6 ago. 2018.

FANTI, Fabiola. **Mobilização social e luta por direitos: um estudo sobre o movimento feminista**. 2016. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Campinas, SP, 2016.

FERNANDES, Maria da Penha Maia. **Sobrevivi, posso contar**. Fortaleza: Armazém da Cultura, 2012. E-book.

GALLARDO, Helio. Sobre el fundamento de los derechos humanos. **Revista de Filosofía de la Universidad de Costa Rica**, v. 45, n. 115, p. 9-24, Mayo/Dic. 2007. Disponível em: <<https://revistas.ucr.ac.cr/index.php/filosofia/article/view/7417/7088>>. Acesso em: 08 ago. 2018.

GALLEGOS, Zorayda. La lucha histórica de las mujeres en Juárez por castigar los feminicidios. **El País**, México, 18 oct. 2017. Disponível em: <https://elpais.com/internacional/2017/10/18/mexico/1508290550_298025.html>. Acesso em: 8 out. 2018.

GARCÍA MUÑOZ, Soledad. La Progresiva Generización de la Protección Internacional de los Derechos Humanos. **Revista Electrónica de Estudios Internacionales**, n. 2, jun. 2001. Disponível em: <<http://www.reei.org/index.php/revista/num2/notas/progresiva-generizacion-proteccion-internacional-derechos-humanos>>. Acesso em: 08 ago. 2018.

GONÇALVES, Tamara Amoroso. **Direitos humanos das mulheres e a Comissão Interamericana de Direitos Humanos**. São Paulo: Saraiva, 2013.

GONZÁLEZ, Felipe (Ed.). **Litigio y políticas públicas en derechos humanos**. Santiago: Escuela de Derecho Universidad Diego Portales, 2002. (Cuadernos de análisis jurídico, 14).

HERRERA FLORES, Joaquín. **A (re)invenção dos direitos humanos**. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2009.

KECK, Margareth; SIKKINK, Kathryn. **Activists beyond borders: advocacy networks in international politics**. London: Cornell University Press, 1998.

KOENER, Andrei O papel dos direitos humanos na política democrática: uma análise preliminar. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 18, n. 53, p. 143-157, out.

2003. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rbcsoc/v18n53/18083.pdf>>. Acesso em: 08 ago. 2018.

LOSEKANN, Cristiana. Mobilização do direito como repertório de ação coletiva e crítica institucional no campo ambiental brasileiro. **Dados: Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 56, n. 2, p. 311-349, 2013. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/dados/v56n2/03.pdf>>. Acesso em: 08 ago. 2018.

MACIEL, Débora Alves. Ação coletiva, mobilização do direito e instituições políticas: o caso da campanha da Lei Maria da Penha. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 26, n. 77, p.97-112, 2011. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rbcsoc/v26n77/10.pdf>>. Acesso em: 08 ago. 2018.

MAFFÍA, Diana. Hacia un lenguaje inclusivo, ¿Es posible?. In: Jornadas de actualización profesional sobre traducción, análisis del discurso, género y lenguaje inclusivo, 2012, Buenos Aires. **Anales...** Buenos Aires: Universidad de Belgrano, 2012. Disponível em: <<http://dianamaffia.com.ar/archivos/Traducci%C3%B3n-y-lenguaje-inclusivo.pdf>>. Acesso em: 01 out. 2018.

MARTINEZ CARMONA, Carlos Arturo. Sociedad civil y exclusión en Ciudad Juárez: consideraciones desde las asociaciones de mujeres. **Polis**, Santiago, v. 12, n. 36, p. 151-191, dez. 2013. Disponível em: <<https://journals.openedition.org/polis/9440>>. Acesso em: 01 out. 2018.

MCCANN, Michael. Law and social movements: contemporary perspectives. **Annual Review of Law and Social Science**, v. 2, p. 17-38, Dec. 2006.

MCCANN, Michael. Poder Judiciário e mobilização do direito: uma perspectiva dos usuários. **Revista Escola da Magistratura Regional Federal**, Rio de Janeiro, p. 175-196, dez. 2010. Disponível em: <<http://emarf.trf2.jus.br/site/documentos/revistaemarfseminario.pdf>>. Acesso em: 01 out. 2018.

MEDINA ROSAS, Andrea; DE LA BARRERA MONTPELLIER, Andrea. México ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos: caso “Campo Algodonero”. In: CLADEM. **Sistematización de experiencias en litigio internacional**. Lima: CLADEM, 2009. Disponível em: <http://www.americalatinagenera.org/documentos/experiencias/270-sistematizacion_litigio.pdf>. Acesso em: 10 out. 2018.

MEJÍA GUERRERO, Luz Patricia. La Comisión Interamericana de Mujeres y la Convención de Belém do Pará: impacto en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos. **Revista IIDH**, Costa Rica, v. 56, p. 189-213, 2012. Disponível em: <<http://www.corteidh.or.cr/tablas/r30352.pdf>>. Acesso em: 10 out. 2018.

MORAES, Aparecida F.; SORJ, Bila. Os paradoxos da expansão dos direitos das mulheres no Brasil. In: MORAES, Aparecida F.; SORJ, Bila (Org.). **Gênero, violência e direitos na sociedade brasileira**. Rio de Janeiro: 7 Letras, 2009.

MORALES, Felipe González. (Org.). **El trabajo Clínico en materia de Derechos Humanos e Interés Público en América Latina**. Bilbao: Universidad de Deusto, 2004.

MUÑOZ CABRERA, Patricia **Violencias interseccionales**: debates feministas y marcos teóricos en el tema de pobreza y violencia contra las mujeres en Latinoamérica. Tegucigalpa, Central America Women's Network. 2011. Disponível em: <https://www.oie-miseal.ifch.unicamp.br/pf-oiemiseal/public-files/violencias_interseccionales.pdf>. Acesso em: 08 out. 2018.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração sobre a Eliminação da Violência contra as Mulheres**. 20 dez. 1993. Disponível em: <<https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N94/095/05/PDF/N9409505.pdf?OpenElement>>. Acesso em 08 out. 2018.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Report on Mexico produced by the Committee on the Elimination of Discrimination against women under article 8 of the optional protocol to the convention, and reply from the Government of Mexico**. Washington: ONU, 2005. Disponível em: <<http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/cedaw32/CEDAW-C-2005-OP.8-MEXICO-E.pdf>> Acesso em: 08 out. 2018.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Report by Rapporteur, Asma Jahangir, on extrajudicial, summary or arbitrary executions and submitted pursuant to resolution 1999/35 of the United Nations Commission on Human Rights (UNCHR)**. Mexico: UN-Economic and Social Council, 1999.

PANDJIARJIAN, Valéria. Maria da Penha, una historia de perseverancia y una estrategia exitosa. In: CLADEM. **Sistematización de experiencias en litigio internacional**. Lima: CLADEM, 2009. Disponível em: <http://www.americalatina.genera.org/documentos/experiencias/270-sistematizacion_litigio.pdf>. Acesso em: 10 out. 2018.

PÉREZ GARCÍA, Martha Estela. Las Organizaciones No Gubernamentales en Ciudad Juárez y su lucha contra la violencia de género. **Nósis: Revista de Ciencias Sociales y Humanidades**, v. 15, n. 28, p. 147-167, jul./dec. 2005. Disponível em: <<https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=85915208>>. Acesso em: 10 out. 2018.

PÉREZ GARCÍA, Martha Estela. **Luchas de arena**: las mujeres en Ciudad Juárez. Ciudad Juárez: Editorial Universidad Autónoma de Ciudad Juárez, 2011. Disponível em: <<https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=85915208>>. Acesso em: 10 out. 2018.

PÉREZ, Martha; PADILLA, Héctor. Interpretaciones locales sobre la violencia en contra de las mujeres en Ciudad Juárez. **La Ventana**, Guadalajara, n. 15, p. 195-230, jul. 2002. Disponível em: <http://148.202.18.157/sitios/publicacionesite/period/laventan/Ventana15/15_9.pdf>. Acesso em: 10 out. 2018.

PIMENTEL, Sílvia; PANDJIARJIAN, Valéria. **Direitos humanos a par da uma perspectiva de Gênero**. Disponível em: <<http://www.pge.sp.gov.br/centrode estudos/revistaspge/revista53/direitos.htm>>. Acesso em: 5 out. 2018.

PIOVESAN, Flávia. **Temas de direitos humanos**. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

PORTAL COMPROMISSO E ATITUDE. **Caderno especial Lei Maria da Penha: Lei Mari da Penha mudou o patamar do enfrentamento à violência contra as mulheres no**

Brasil. Brasília: 2017, p. 6. Disponível em: <<http://www.compromissoeatitude.org.br/lei-maria-da-penha-mudou-o-patamar-do-enfrentamento-a-violencia-contra-as-mulheres-no-brasil/>>. Acesso em: 10 out. 2018.

PROPONE Red Ciudadana eliminar término “las muertas de Juárez”. **La Verdad**, Monterrey, 25 fev. 2012. Disponível em <<http://www.la-verdad.com.mx/propone-red-ciudadana-eliminar-termino-las-muertas-juarez-47623.html>>. Acesso em: 8 out. 2018.

RAMOS, André de Carvalho. **Processo internacional de direito humanos**: análise dos mecanismos de apuração de violações de direitos humanos e implementação das decisões no Brasil. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2016.

RAVELO BLANCAS, Patricia. La costumbre de matar: proliferación de la violencia en Ciudad Juárez, Chihuahua, México. **Nueva Antropología**, México, v. 20, n. 65, p. 149-166, ago. 2005. Disponível em: <<http://www.scielo.org.mx/pdf/na/v20n65/v20n65a9.pdf>>. Acesso em: 28 set. 2018.

RUBIN, Gayle. El tráfico de mujeres: notas sobre la “economía política” del sexo. **Nueva Antropología**, México, v. 8, n. 30, p. 95-145, 1986. Disponível em: <<http://www.caladona.org/grups/uploads/2007/05/EI%20trafico%20de%20mujeres2.pdf>>. Acesso em: 08 ago. 2018.

RUBIO, David Sánchez. **Encantos e desencantos dos direitos humanos**: de emancipações, libertações e dominações. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2014.

SÁ NETO, Clarindo Epaminondas de; GURGEL, Yara Maria Pereira. A construção do conceito de violência de gênero no direito internacional dos direitos humanos a partir dos institutos da discriminação e da violência sexual contra a mulher. **Revista Constituição e Garantia de Direitos**, v. 7, n. 01, 15 set. 2014. Disponível em: <<https://periodicos.ufrn.br/constituicaoegarantiadedireitos/article/view/5802/4632>>. Acesso em: 08 out. 2018.

SAFFIOTI, Heleieth I. B. Contribuições feministas para o estudo da violência de gênero. **Cadernos Pagu**, Campinas, n. 16, p. 115-116, 2001. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/cpa/n16/n16a07.pdf>>. Acesso em: 28 set. 2018.

SAFFIOTI, Heleieth I. B. Já se mete a colher em briga de marido e mulher. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 13, n. 4, out./dez. 1999. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/spp/v13n4/v13n4a08.pdf>>. Acesso em: 28 set. 2018.

SANTOS, Boaventura de Sousa. Os processos da globalização. In: SANTOS, Boaventura de Sousa. (Org.). **A globalização e as ciências sociais**. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2002. p. 25-94.

SANTOS, Cecília MacDowell (Org.). **A mobilização transnacional do direito**: Portugal e o Tribunal Europeu dos Direitos Humanos. Coimbra: Edições Almedina, 2012.

SANTOS, Cecília MacDowell. Ativismo jurídico transnacional e o estado: reflexões sobre os casos apresentados contra o Brasil na Comissão Interamericana de Direitos Humanos. **SUR: Revista Internacional de Direitos Humanos**, São Paulo, v. 4, n. 7,

p. 28-59, 2007. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/sur/v4n7/a03v4n7.pdf>>. Acesso em: 29 jul. 2018.

SANTOS, Cecília MacDowell. Da delegacia da mulher à Lei Maria da Penha: Absorção/tradução de demandas feministas pelo Estado. **Revista Crítica de Ciências Sociais**, n. 89, p. 153-170, jun. 2010. Disponível em: <https://www.ces.uc.pt/myces/UserFiles/livros/1097_RCCS_89_Cecilia_Santos.pdf>. Acesso em: 29 jul. 2018.

SANTOS, Cecília MacDowell. Mobilizing women's human rights: what/ whose knowledge counts for transnational legal mobilization? **Journal of Human Rights Practice**, v. 10, n. 2, p. 191–211, jul. 2018.

SCHMIDT CAMACHO, Alicia. La ciudadana X reglamentando los derechos de las mujeres en la frontera México-Estados Unidos. In: MONÁRREZ FRAGOSO, Julia Estela; TABUENCA CÓRDOBA, María Socorro (Coord.). **Bordeando la violencia contra las mujeres en la frontera norte de México**. San Antonio del Mar: Colegio de la Frontera Norte, 2007.

SCOTT, Joan. Gênero: uma categoria útil de análise histórica. **Educação e Realidade**, Porto Alegre, v. 20, n. 2, p. 71-99, jul./dez. 1990. Disponível em: <<https://seer.ufrgs.br/educacaoerealidade/article/view/71721/40667>>. Acesso em: 29 jul. 2018.

SEGATO, Rita Laura. Território, soberania e crimes de segundo Estado: a escritura nos corpos das mulheres de Ciudad Juárez. **Revista Estudos Feministas**, v. 13, n. 2, p. 265-285, 2005. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ref/v13n2/26882.pdf>>. Acesso em: 11 jul. 2018.

SKILBECK, Rupert. Litigating in the public interest. In: OPEN SOCIETY JUSTICE INITIATIVE. **Litigation report: global human rights litigation**. New York, 2013. p. 5. Disponível em: <<http://www.opensocietyfoundations.org/sites/default/files/global-litigation-report-12102013.pdf>>. Acesso em: 5 out. 2018.

SMITH, Jackie; CHATFIELD, Charles; PAGNUCCO, Ron. **Transnational social movements and global politics: solidarity beyond the state**. Syracuse: Syracuse University Press, 1997.

SUÁREZ, Karina. Los feminicidios no cesan en Ciudad Juárez. **El País**, México, 23 nov. 2017. Disponível em: <https://elpais.com/internacional/2017/11/22/mexico/1511307168_804661.html>. Acesso em: 8 out. 2018.

TARROW, Sidney. **O poder em movimento: movimentos sociais e confronto político**. Trad. Ana Maria Sallum. Petrópolis, RJ: Vozes, 2009.

TELES, Maria Amélia de Almeida. **O que são direitos humanos das mulheres**. São Paulo: Brasiliense, 2011.

THOMAS, Ann Van Wynen; THOMAS, Aaron Joshua. **The Organization of American States**. Dallas: Southern Methodist University, 1963.

TRAMONTANA, Enzamaría. Hacia la consolidación de la perspectiva de género en el Sistema Interamericano: avances y desafíos a la luz de la reciente jurisprudencia de la Corte de San José. **Revista IIDH**, v. 53, p. 141-181, 2011. Disponível em: <<http://www.corteidh.or.cr/tablas/r26677.pdf>>. Acesso em: 5 out. 2018.

VANHALA, Lisa. Legal mobilization. **Political Science**, 2015. Disponível em: <<http://oxfordindex.oup.com/view/10.1093/obo/9780199756223-0031>>. Acesso em 10 out. 2018.

VEGA, Leonor C. López. Mecanismos de protección de los derechos humanos de las mujeres en el sistema interamericano. **Revista IIDH**, v. 36, p. 75-102, 2002. Disponível em: <<http://www.corteidh.or.cr/tablas/R06835-3.pdf>>. Acesso em 10 out. 2018.

VIEIRA Oscar Vilhena (Coord.). **Implementação das recomendações e decisões do Sistema Interamericano de Direitos Humanos no Brasil**: institucionalização e política. São Paulo: Direito GV, 2013.

VON BÜLOW, Marisa. **A batalha do livre comércio: a construção de redes transnacionais da sociedade civil nas Américas**. 1. ed. São Paulo: Editora Unesp, 2014.

ZULOAGA, Patricia Palacios. The path to gender justice in the Inter-American Court of Human Rights. **Texas Journal of Women and the Law**, Texas, v. 17, n. 2, p. 01-91, 2008. Disponível em: <http://www.utexas.edu/law/centers/humanrights/get_involved/writing-prize07-zuloaga.pdf>. Acesso 7 de mar. 2018.

ANEXOS

ANEXO I - Artigos citados da Convenção Interamericana para Prevenir, Punir E Erradicar A Violência contra a Mulher (Convenção de Belém do Pará)

:

Artigo 3

Toda mulher tem direito a ser livre de violência, tanto na esfera pública como na esfera privada.

Artigo 4

Toda mulher tem direito ao reconhecimento, desfrute, exercício e proteção de todos os direitos humanos e liberdades consagrados em todos os instrumentos regionais e internacionais relativos aos direitos humanos. Estes direitos abrangem, entre outros:

- a. direito a que se respeite sua vida;
- b. direito a que se respeite sua integridade física, mental e moral;
- c. direito à liberdade e à segurança pessoais;
- d. direito a não ser submetida a tortura;
- e. direito a que se respeite a dignidade inerente à sua pessoa e a que se proteja sua família;
- f. direito a igual proteção perante a lei e da lei;
- g. direito a recurso simples e rápido perante tribunal competente que a proteja contra atos que violem seus direitos;
- h. direito de livre associação;
- i. direito à liberdade de professar a própria religião e as próprias crenças, de acordo com a lei; e
- j. direito a ter igualdade de acesso às funções públicas de seu país e a participar nos assuntos públicos, inclusive na tomada de decisões.

Artigo 5

Toda mulher poderá exercer livre e plenamente seus direitos civis, políticos, econômicos, sociais e culturais e contará com a total proteção desses direitos consagrados nos instrumentos regionais e internacionais sobre direitos humanos. Os Estados Partes reconhecem que a violência contra a mulher impede e anula o exercício desses direitos.

Artigo 7

Os Estados Partes condenam todas as formas de violência contra a mulher e convêm em adotar, por todos os meios apropriados e sem demora, políticas destinadas a prevenir, punir e erradicar tal violência e a empenhar-se em:

- a. abster-se de qualquer ato ou prática de violência contra a mulher e velar por que as autoridades, seus funcionários e pessoal, bem como agentes e instituições públicos ajam de conformidade com essa obrigação;
- b. agir com o devido zelo para prevenir, investigar e punir a violência contra a mulher;
- c. incorporar na sua legislação interna normas penais, civis, administrativas e de outra natureza, que sejam necessárias para prevenir, punir e erradicar a violência contra a mulher, bem como adotar as medidas administrativas adequadas que forem aplicáveis;
- d. adotar medidas jurídicas que exijam do agressor que se abstenha de perseguir, intimidar e ameaçar a mulher ou de fazer uso de qualquer método que danifique ou ponha em perigo sua vida ou integridade ou danifique sua propriedade;
- e. tomar todas as medidas adequadas, inclusive legislativas, para modificar ou abolir leis e regulamentos vigentes ou modificar práticas jurídicas ou consuetudinárias que respaldem a persistência e a tolerância da violência contra a mulher;
- f. estabelecer procedimentos jurídicos justos e eficazes para a mulher sujeitada a violência, inclusive, entre outros, medidas de proteção, juízo oportuno e efetivo acesso a tais processos;
- g. estabelecer mecanismos judiciais e administrativos necessários para assegurar que a mulher sujeitada a violência tenha efetivo acesso a restituição, reparação do dano e outros meios de compensação justos e eficazes;
- h. adotar as medidas legislativas ou de outra natureza necessárias à vigência desta Convenção.

Artigo 8

Os Estados Partes convêm em adotar, progressivamente, medidas específicas, inclusive programas destinados a:

- a. promover o conhecimento e a observância do direito da mulher a uma vida livre de violência e o direito da mulher a que se respeitem e protejam seus direitos humanos;
- b. modificar os padrões sociais e culturais de conduta de homens e mulheres, inclusive a formulação de programas formais e não formais adequados a todos os níveis do processo educacional, a fim de combater preconceitos e costumes e todas as outras práticas baseadas na premissa da inferioridade ou superioridade de qualquer dos

gêneros ou nos papéis estereotipados para o homem e a mulher, que legitimem ou exacerbem a violência contra a mulher;

c. promover a educação e treinamento de todo o pessoal judiciário e policial e demais funcionários responsáveis pela aplicação da lei, bem como do pessoal encarregado da implementação de políticas de prevenção, punição e erradicação da violência contra a mulher;

d. prestar serviços especializados apropriados à mulher sujeitada a violência, por intermédio de entidades dos setores público e privado, inclusive abrigos, serviços de orientação familiar, quando for o caso, e atendimento e custódia dos menores afetados;

e. promover e apoiar programas de educação governamentais e privados, destinados a conscientizar o público para os problemas da violência contra a mulher, recursos jurídicos e reparação relacionados com essa violência;

f. proporcionar à mulher sujeitada a violência acesso a programas eficazes de reabilitação e treinamento que lhe permitam participar plenamente da vida pública, privada e social;

g. incentivar os meios de comunicação a que formulem diretrizes adequadas de divulgação, que contribuam para a erradicação da violência contra a mulher em todas as suas formas e enalteçam o respeito pela dignidade da mulher;

h. assegurar a pesquisa e coleta de estatísticas e outras informações relevantes concernentes às causas, conseqüências e freqüência da violência contra a mulher, a fim de avaliar a eficiência das medidas tomadas para prevenir, punir e erradicar a violência contra a mulher, bem como formular e implementar as mudanças necessárias;
e

i. promover a cooperação internacional para o intercâmbio de idéias e experiências, bem como a execução de programas destinados à proteção da mulher sujeitada a violência.

Artigo 9

Para a adoção das medidas a que se refere este capítulo, os Estados Partes levarão especialmente em conta a situação da mulher vulnerável a violência por sua raça, origem étnica ou condição de migrante, de refugiada ou de deslocada, entre outros motivos. Também será considerada sujeitada a violência a gestante, deficiente, menor, idosa ou em situação sócio-econômica desfavorável, afetada por situações de conflito armado ou de privação da liberdade.

ANEXO II - Artigos citados da Convenção Americana sobre Direitos Humanos

Artigo 1. Obrigação de respeitar os direitos

1. Os Estados Partes nesta Convenção comprometem-se a respeitar os direitos e liberdades nela reconhecidos e a garantir seu livre e pleno exercício a toda pessoa que esteja sujeita à sua jurisdição, sem discriminação alguma por motivo de raça, cor, sexo, idioma, religião, opiniões políticas ou de qualquer outra natureza, origem nacional ou social, posição econômica, nascimento ou qualquer outra condição social.
2. Para os efeitos desta Convenção, pessoa é todo ser humano.

Artigo 2. Dever de adotar disposições de direito interno

Se o exercício dos direitos e liberdades mencionados no artigo 1 ainda não estiver garantido por disposições legislativas ou de outra natureza, os Estados Partes comprometem-se a adotar, de acordo com as suas normas constitucionais e com as disposições desta Convenção, as medidas legislativas ou de outra natureza que forem necessárias para tornar efetivos tais direitos e liberdades.

Artigo 4. Direito à vida

1. Toda pessoa tem o direito de que se respeite sua vida. Esse direito deve ser protegido pela lei e, em geral, desde o momento da concepção. Ninguém pode ser privado da vida arbitrariamente.
2. Nos países que não houverem abolido a pena de morte, esta só poderá ser imposta pelos delitos mais graves, em cumprimento de sentença final de tribunal competente e em conformidade com lei que estabeleça tal pena, promulgada antes de haver o delito sido cometido. Tampouco se estenderá sua aplicação a delitos aos quais não se aplique atualmente.
3. Não se pode restabelecer a pena de morte nos Estados que a hajam abolido.
4. Em nenhum caso pode a pena de morte ser aplicada por delitos políticos, nem por delitos comuns conexos com delitos políticos.
5. Não se deve impor a pena de morte a pessoa que, no momento da perpetração do delito, for menor de dezoito anos, ou maior de setenta, nem aplicá-la a mulher em estado de gravidez.
6. Toda pessoa condenada à morte tem direito a solicitar anistia, indulto ou comutação da pena, os quais podem ser concedidos em todos os casos. Não se pode executar a pena de morte enquanto o pedido estiver pendente de decisão ante a autoridade competente.

Artigo 5. Direito à integridade pessoal

1. Toda pessoa tem o direito de que se respeite sua integridade física, psíquica e moral.

2. Ninguém deve ser submetido a torturas, nem a penas ou tratos cruéis, desumanos ou degradantes. Toda pessoa privada da liberdade deve ser tratada com o respeito devido à dignidade inerente ao ser humano.
3. A pena não pode passar da pessoa do delinqüente.
4. Os processados devem ficar separados dos condenados, salvo em circunstâncias excepcionais, e ser submetidos a tratamento adequado à sua condição de pessoas não condenadas.
5. Os menores, quando puderem ser processados, devem ser separados dos adultos e conduzidos a tribunal especializado, com a maior rapidez possível, para seu tratamento.
6. As penas privativas da liberdade devem ter por finalidade essencial a reforma e a readaptação social dos condenados.

Artigo 7. Direito à liberdade pessoal

1. Toda pessoa tem direito à liberdade e à segurança pessoais.
2. Ninguém pode ser privado de sua liberdade física, salvo pelas causas e nas condições previamente fixadas pelas constituições políticas dos Estados Partes ou pelas leis de acordo com elas promulgadas.
3. Ninguém pode ser submetido a detenção ou encarceramento arbitrários.
4. Toda pessoa detida ou retida deve ser informada das razões da sua detenção e notificada, sem demora, da acusação ou acusações formuladas contra ela.
5. Toda pessoa detida ou retida deve ser conduzida, sem demora, à presença de um juiz ou outra autoridade autorizada pela lei a exercer funções judiciais e tem direito a ser julgada dentro de um prazo razoável ou a ser posta em liberdade, sem prejuízo de que prossiga o processo. Sua liberdade pode ser condicionada a garantias que assegurem o seu comparecimento em juízo.
6. Toda pessoa privada da liberdade tem direito a recorrer a um juiz ou tribunal competente, a fim de que este decida, sem demora, sobre a legalidade de sua prisão ou detenção e ordene sua soltura se a prisão ou a detenção forem ilegais. Nos Estados Partes cujas leis prevêem que toda pessoa que se vir ameaçada de ser privada de sua liberdade tem direito a recorrer a um juiz ou tribunal competente a fim de que este decida sobre a legalidade de tal ameaça, tal recurso não pode ser restringido nem abolido. O recurso pode ser interposto pela própria pessoa ou por outra pessoa.
7. Ninguém deve ser detido por dívidas. Este princípio não limita os mandados de autoridade judiciária competente expedidos em virtude de inadimplemento de obrigação alimentar.

Artigo 8. Garantias judiciais

1. Toda pessoa tem direito a ser ouvida, com as devidas garantias e dentro de um prazo razoável, por um juiz ou tribunal competente, independente e imparcial, estabelecido anteriormente por lei, na apuração de qualquer acusação penal formulada contra ela, ou para que se determinem seus direitos ou obrigações de natureza civil, trabalhista, fiscal ou de qualquer outra natureza.
2. Toda pessoa acusada de delito tem direito a que se presuma sua inocência enquanto não se comprove legalmente sua culpa. Durante o processo, toda pessoa tem direito, em plena igualdade, às seguintes garantias mínimas:
 - a. direito do acusado de ser assistido gratuitamente por tradutor ou intérprete, se não compreender ou não falar o idioma do juízo ou tribunal;
 - b. comunicação prévia e pormenorizada ao acusado da acusação formulada;
 - c. concessão ao acusado do tempo e dos meios adequados para a preparação de sua defesa;
 - d. direito do acusado de defender-se pessoalmente ou de ser assistido por um defensor de sua escolha e de comunicar-se, livremente e em particular, com seu defensor;
 - e. direito irrenunciável de ser assistido por um defensor proporcionado pelo Estado, remunerado ou não, segundo a legislação interna, se o acusado não se defender ele próprio nem nomear defensor dentro do prazo estabelecido pela lei;
 - f. direito da defesa de inquirir as testemunhas presentes no tribunal e de obter o comparecimento, como testemunhas ou peritos, de outras pessoas que possam lançar luz sobre os fatos;
 - g. direito de não ser obrigado a depor contra si mesma, nem a declarar-se culpada;
 - e
 - h. direito de recorrer da sentença para juiz ou tribunal superior.
3. A confissão do acusado só é válida se feita sem coação de nenhuma natureza.
4. O acusado absolvido por sentença passada em julgado não poderá ser submetido a novo processo pelos mesmos fatos.
5. O processo penal deve ser público, salvo no que for necessário para preservar os interesses da justiça.

Artigo 25. Proteção judicial

1. Toda pessoa tem direito a um recurso simples e rápido ou a qualquer outro recurso efetivo, perante os juízes ou tribunais competentes, que a proteja contra atos que violem seus direitos fundamentais reconhecidos pela constituição, pela lei ou pela presente Convenção, mesmo quando tal violação seja cometida por pessoas que estejam atuando no exercício de suas funções oficiais.

2. Os Estados Partes comprometem-se:

a. a assegurar que a autoridade competente prevista pelo sistema legal do Estado decida sobre os direitos de toda pessoa que interpuser tal recurso;

b. a desenvolver as possibilidades de recurso judicial; e

c. a assegurar o cumprimento, pelas autoridades competentes, de toda decisão em que se tenha considerado procedente o recurso.

ANEXO III - Artigos citados da Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem

Artigo II. Todas as pessoas são iguais perante a lei e têm os direitos e deveres consagrados nesta declaração, sem distinção de raça, língua, crença, ou qualquer outra.

Artigo XIV. Toda pessoa tem direito ao trabalho em condições dignas e o de seguir livremente sua vocação, na medida em que for permitido pelas oportunidades de emprego existentes.

Artigo XVIII. Toda pessoa pode recorrer aos tribunais para fazer respeitar os seus direitos. Deve poder contar, outrossim, com processo simples e breve, mediante o qual a justiça a proteja contra atos de autoridade que violem, em seu prejuízo, qualquer dos direitos fundamentais consagrados constitucionalmente.

ANEXO IV - Trechos do Caso Maria Da Penha Fernandes (Brasil)

“12. Alegam os peticionários que, durante a investigação judicial, iniciada dias depois da agressão de 6 de junho de 1983, foram recolhidas declarações que comprovavam a autoria do atentado por parte do Senhor Heredia Viveiros, apesar de este sustentar que a agressão fora cometida por ladrões que pretendiam entrar na residência comum. Durante a tramitação judicial foram apresentadas provas que demonstram que o Senhor Heredia Viveiros tinha a intenção de matá-la, e foi encontrada na casa uma espingarda de sua propriedade, o que contradiz sua declaração de que não possuía armas de fogo. Análises posteriores indicaram que a arma encontrada foi a utilizada no delito. Com base em tudo isso, o Ministério Público apresentou sua denúncia contra o Senhor Heredia Viveiros em 28 de setembro de 1984, como ação penal pública perante a 1ª. Vara Criminal de Fortaleza, Estado do Ceará.

13. Os peticionários observam que, apesar da contundência da acusação e das provas, o caso tardou oito anos a chegar a decisão por um Júri, que em 4 de maio de 1991, proferiu sentença condenatória contra o Senhor Viveiros, aplicando-lhe, por seu grau de culpabilidade na agressão e tentativa de homicídio, 15 anos de prisão, que foram reduzidos a dez anos, por não constar condenação anterior.

14. Indicam que nesse mesmo dia, 4 de maio de 1991, a defesa apresentou um recurso de apelação contra a decisão do Júri. Esse recurso, segundo o artigo 479 do Código Processual Penal brasileiro, era extemporâneo, pois somente podia ser instaurado durante a tramitação do juízo, mas não posteriormente. Essa impossibilidade legal é reiteradamente sustentada pela jurisprudência brasileira e pelo próprio Ministério Público no caso em apreço.

15. Passaram-se outros três anos até que, em 4 de maio de 1995, o Tribunal de Alçada decidiu da apelação. Nessa decisão, aceitou a alegação apresentada extemporaneamente e, baseando-se no argumento da defesa de que houve vícios na formulação de perguntas aos jurados, anulou a decisão do Júri.

16. Alegam que paralelamente se desenvolvia outro incidente judicial pela apelação contra a sentença de pronúncia (primeira decisão judicial pela qual o Juiz decide que há indícios de autoria que justificam levar o caso ao Júri), apelação que teria sido também extemporânea e que foi declarada como tal pelo Juiz. Para o exame dessa decisão, também interposto recurso de apelação perante o Tribunal de Justiça do Estado do Ceará, que aceitou considerar a apelação e a rejeitou, confirmando em 3 de abril de 1995 a sentença de pronúncia, uma vez mais reinstituindo que havia indícios suficientes de autoria.

17. A denúncia sobre a ineficácia judicial e a demora em ministrar justiça continua a sustentar que dois anos depois da anulação da sentença condenatória proferida pelo primeiro Júri, em 15 de março de 1996, realizou-se um segundo julgamento pelo Júri em que o Senhor Viveiros foi condenado a dez anos e seis meses de prisão.

18. Os peticionários manifestam que novamente o Tribunal aceitou uma segunda apelação da defesa, em que se alegava que o réu foi julgado ignorando-se as provas de autos. Desde 22 de abril de 1997, o processo se encontra à espera da decisão do

recurso em segunda instância perante o Tribunal de Justiça do Estado do Ceará e, até a data da apresentação da petição à Comissão, não havia sido decidido.

19. Alegam os peticionários que, na data da petição, a justiça brasileira havia tardado mais de 15 anos sem chegar à condenação definitiva do ex-esposo da Senhora Fernandes, que se mantivera em liberdade durante todo esse tempo, apesar da gravidade da acusação e das numerosas provas contra ele e apesar da gravidade dos delitos cometidos contra a Senhora Fernandes. Desse modo, o Poder Judiciário do Ceará e o Estado brasileiro agiram de maneira ineficaz deixando de conduzir o processo judicial de maneira rápida e eficiente, com isso criando alto risco de impunidade, uma vez que a punição neste caso prescreve depois de transcorridos 20 anos do fato, o que não demora a ocorrer. Sustentam que o Estado brasileiro devia ter tido por principal objetivo a reparação das violações sofridas por Maria da Penha, assegurando-lhe um processo justo num prazo razoável.

20. Sustentam que sua denúncia não representa uma situação isolada no Brasil e que este caso é um exemplo do padrão de impunidade nos casos de violência doméstica contra mulheres no Brasil, pois a maioria das denúncias não chegam a converter-se em processos criminais e, dos poucos que chegam a ser processados, somente uma minoria chega à condenação dos perpetradores. Recordam os termos da própria Comissão quando defendeu em seu relatório sobre o Brasil o seguinte:

Os delitos incluídos no conceito de violência contra a mulher constituem uma violação dos direitos humanos, de acordo com a Convenção Americana e os termos mais específicos da Convenção de Belém do Pará. Quando os delitos são perpetrados por agentes do Estado, o uso da violência contra a integridade física e/ou mental de uma mulher ou de um homem são responsabilidade direta do Estado. Ademais, o Estado tem a obrigação, de acordo com o artigo 1(1) da Convenção Americana e o artigo 7,b da Convenção de Belém do Pará, de atuar com a devida diligência a fim de prevenir as violações dos direitos humanos. Isso significa que, embora a conduta não seja originalmente imputável ao Estado (por exemplo, porque o agressor é anônimo ou não é um agente do Estado), um ato de violação pode acarretar responsabilidade estatal “não pelo ato em si, mas pela falta da devida diligência para prevenir a violação ou a ela responder conforme requer a Convenção.

[...]

27. Apesar de a agressão original ter ocorrido em 1983, sob a vigência da Declaração Americana, a Comissão, com respeito à alegada falta de garantias de respeito ao devido processo, considera que, por se tratar de violações contínuas, estas seriam cabíveis também sob a vigência superveniente da Convenção Americana e da Convenção de Belém do Pará, porque a alegada tolerância do Estado a esse respeito poderia constituir uma denegação contínua de justiça em prejuízo da Senhora Fernandes que poderia impossibilitar a condenação do responsável e a reparação da vítima. Conseqüentemente, [sic] o Estado teria tolerado uma situação de impunidade e não-defensão, de efeitos perduráveis mesmo posteriormente à data em que o Brasil se submeteu à Convenção Americana e à Convenção de Belém do Pará.”

[...]

39. Nesse sentido, na determinação de em que consiste a expressão “num prazo razoável” deve-se levar em conta as particularidades de cada caso. *In casu*, a Comissão levou em consideração tanto as alegações dos peticionários como o silêncio do Estado.^[12] A Comissão conclui que desde a investigação policial em 1984,

havia no processo elementos probatórios claros e determinantes para concluir o julgamento e que a atividade processual foi às vezes retardada por longos adiamentos das decisões, pela aceitação de recursos extemporâneos e por demoras injustificadas. Também considera que a vítima e petionária neste caso cumpriu as exigências quanto à atividade processual perante os tribunais brasileiros, que vem sendo impulsionada pelo Ministério Público e pelos tribunais atuantes, com os quais a vítima acusadora sempre colaborou. Por esse motivo, a Comissão considera que nem as características do fato e da condição pessoal dos implicados no processo, nem o grau de complexidade da causa, nem a atividade processual da interessada constituem elementos que sirvam de escusa para o retardamento injustificado da administração de justiça neste caso.”

ANEXO V - Recomendações do Caso González e Outras (“Campo Algodoeiro”) vs. México

12. O Estado deverá, em conformidade com os parágrafos 452 a 455 desta Sentença, conduzir eficazmente o processo penal em curso e, se for o caso, os que chegarem a ser abertos, para identificar, processar e, se for o caso, punir os responsáveis materiais e intelectuais pelo desaparecimento, maus - tratos e privação da vida das jovens González, Herrera e Ramos, em conformidade com as seguintes diretrizes:

i) deverão ser removidos todos os obstáculos de jure ou de facto que impeçam a devida investigação dos fatos e o desenvolvimento dos respectivos processos judiciais, e deverão ser usados todos os meios disponíveis para fazer com que as investigações e processos judiciais sejam expeditos a fim de evitar a repetição de fatos iguais ou análogos aos do presente caso;

ii) a investigação deverá incluir uma perspectiva de gênero ; empreender linhas de investigação específicas em relação à violência sexual, para o que devem ser incluídas as linhas de investigação sobre os padrões respectivos na região ; deve ser realizada em conformidade com os protocolos e manuais que cumpram as diretrizes desta Sentença; deve ser fornecida informação regularmente aos familiares das vítimas sobre os avanços na investigação e dar - lhes pleno acesso aos autos , e deve ser realizada por funcionários altamente capacitados em casos similares e em atenção a vítimas de discriminação e violência por razão de gênero;

iii) deverá ser assegurado que os distintos órgãos que participem no procedimento de investigação e nos processos judiciais contem com os recursos humanos e materiais necessários para desempenhar as tarefas de maneira correta, independente e imparcial, e que as pessoas que participem na investigação contem com as devidas garantias de segurança, e

iv) os resultados dos processos deverão ser divulgados publicamente para que a sociedade mexicana conheça os fatos objeto do presente caso.

13. O Estado deverá, dentro de um prazo razoável, investigar, por meio das instituições públicas competentes, os funcionários acusados de irregularidades e, depois de um devido processo, aplicar as sanções administrativas, disciplinares ou penais correspondentes aos que forem considerados responsáveis, em conformidade com o exposto nos parágrafos 456 a 460 desta Sentença.

14. O Estado deverá realizar, dentro de um prazo razoável, as investigações correspondentes e, se for o caso, punir os responsáveis pelas perseguições de que foram objeto Adrián Herrera Monreal, Benita Monárrez Salgado, Claudia Ivonne Ramos Monárrez, Daniel Ramos Monárrez, Ramón Antonio Aragón Monárrez, Claudia Dayana Bermúdez Ramos, Itzel Arely Bermúdez Ramos, Paola Alexandra Bermúdez Ramos e Atziri Geraldí ne Bermúdez Ramos , em conformidade com o exposto nos parágrafos 461 e 462 desta Sentença.

15. O Estado deverá, no prazo de seis meses a partir da notificação da presente Sentença, publicar no Diário Oficial da Federação, em um jornal de ampla circulação

nacional e em um jornal de ampla circulação no Estado de Chihuahua, por uma única vez, os parágrafos 113 a 136, 146 a 168, 171 a 181, 185 a 195, 198 a 209 e 212 a 221 desta Sentença e os pontos resolutivos da mesma, sem as notas de rodapé correspondentes. Adicionalmente, o Estado deverá, dentro do mesmo prazo, publicar a presente Sentença integralmente em um sítio web oficial do Estado. Tu do isso em conformidade com o parágrafo 468 desta Sentença.

16. O Estado deverá, no prazo de um ano a partir da notificação desta Sentença, realizar um ato público de reconhecimento de responsabilidade internacional em relação aos fatos do presente caso, em honra à memória de Laura Berenice Ramos Monárrez, Esmeralda Herrera Monreal e Claudia Ivette González, nos termos dos parágrafos 469 e 470 da presente Sentença.

17. O Estado deverá, no prazo de um ano a partir da notificação desta Sentença, erigir um monumento em memória das mulheres vítimas de homicídio por razões de gênero em Ciudad Juárez, nos termos dos parágrafos 471 e 472 da presente Sentença. O monumento será revelado na mesma cerimônia na qual o Estado reconheça publicamente sua responsabilidade internacional, em cumprimento do ordenado no ponto resolutivo anterior.

18. O Estado deverá, em um prazo razoável, continuar com a padronização de todos os seus protocolos, manuais, critérios de investigação, serviços periciais e de aplicação de justiça, utilizados para investigar todos os crimes que sejam relacionados a desaparecimentos, violência sexual e homicídios de mulheres, em conformidade com o Protocolo de Istambul, o Manual sobre a Prevenção e Investigação Efetiva de Execuções Extrajudiciais, Arbitrárias e Sumárias das Nações Unidas e os padrões internacionais de busca de pessoas desaparecidas, com base em uma perspectiva de gênero, em conformidade com o disposto nos parágrafos 497 a 502 desta Sentença. A esse respeito, deverá ser apresentado um relatório anual durante três anos.

19. O Estado deverá, em um prazo razoável e de conformidade com os parágrafos 503 a 506 desta Sentença, adequar o Protocolo Alba, ou, na sua falta, implementar um novo dispositivo análogo, em conformidade com as seguintes diretrizes, devendo apresentar um relatório anual durante três anos :

i) implementar buscas de ofício e sem nenhuma demora, quando se apresentem casos de desaparecimento, como uma medida dirigida a proteger a vida, liberdade pessoal e a integridade pessoal da pessoa desaparecida;

ii) estabelecer um trabalho coordenado entre diferentes corpos de segurança para encontrar o paradeiro da pessoa;

ii i) eliminar qualquer obstáculo de fato ou de direito que reduza a efetividade da busca ou que torne impossível seu início, como exigir investigações ou procedimentos preliminares;

iv) designar os recursos humanos, econômicos, logísticos, científicos ou de qualquer natureza que sejam necessários para o êxito da busca;

v) confrontar o relatório de desaparecimento com a base de dados de pessoas desaparecidas referida nos parágrafos 509 a 512 supra, e

vi) priorizar as buscas em áreas onde razoavelmente seja mais provável encontrar a pessoa desaparecida sem rejeitar arbitrariamente outras possibilidades ou áreas de busca. Todo o anterior deverá ser ainda mais urgente e rigoroso quando a desaparecida for uma criança.

20. O Estado deverá criar, em um prazo de seis meses a partir da notificação desta Sentença, um site que deverá ser atualizado permanentemente e terá a informação pessoal necessária de todas as mulheres, jovens e meninas que desapareceram em Chihuahua desde 1993 e que continuam desaparecidas. Este site deverá permitir que qualquer indivíduo se comunique por qualquer meio com as autoridades, inclusive de maneira anônima, a fim de proporcionar informação relevante sobre o paradeiro da mulher ou da menina desaparecida ou, se for o caso, de seus restos mortais, em conformidade com os parágrafos 507 e 508 desta Sentença.

21. O Estado deverá, dentro do prazo de um ano a partir da notificação desta Sentença e em conformidade com os parágrafos 509 a 512 da mesma, criar ou atualizar uma base de dados que contenha:

i) a informação pessoal disponível de mulheres e meninas desaparecidas no âmbito nacional;

ii) a informação pessoal que seja necessária, principalmente genética e amostras celulares, dos familiares das pessoas desaparecidas que consentam – ou que assim o ordene um Juiz - que o Estado armazene esta informação pessoal unicamente com o objetivo de localizar a pessoa desaparecida, e

iii) a informação genética e amostras celulares provenientes dos corpos de qualquer mulher ou menina não identificada que seja privada da vida no Estado de Chihuahua.

22. O Estado deve continuar implementando programas e cursos permanentes de educação e capacitação em direitos humanos e gênero; perspectiva de gênero para a devida diligência na condução de investigações prévias e processos judiciais relacionados com discriminação, violência e homicídios de mulheres por razões de gênero, e superação de estereótipos sobre o papel social das mulheres dirigidos a funcionários públicos nos termos dos parágrafos 531 a 542 da presente Sentença. O Estado deverá informar anualmente, durante três anos, sobre a implementação dos cursos e capacitações.

23. O Estado deverá, dentro de um prazo razoável, realizar um programa de educação destinado à população em geral do Estado de Chihuahua, com o fim de superar esta situação. Para esse fim, o Estado deverá apresentar um relatório anual durante três anos, no qual indique as ações que foram realizadas para tal fim, nos termos do parágrafo 543 da presente Sentença.

24. O Estado deve oferecer atendimento médico, psicológico ou psiquiátrico gratuito, de forma imediata, correta e efetiva, através de instituições estatais especializadas de saúde, a Irma Monreal Jaime, Benigno Herrera Monreal, Adrián Herrera Monreal, Juan

Antonio Herrera Monreal, Cecilia Herrera Monreal, Zulema Montijo Monreal, Erick Montijo Monreal, Juana Ballín Castro, Irma Josefina González Rodríguez, Mayela Banda González, Gema Iris González, Karla Arizbeth Hernández Banda, Jacqueline Hernández, Carlos Hernández Llamas, Benita Monárrez Salgado, Claudia Ivonne Ramos Monárrez, Daniel Ramos Monárrez, Ramón Antonio Aragón Monárrez, Claudia Dayana Bermúdez Ramos, Itzel Arely Bermúdez Ramos, Paola Alexandra Bermúdez Ramos e Atziri Geraldine Bermúdez Ramos , se estes assim o desejam, nos termos dos parágrafos 544 a 549 esta Sentença.

25. O Estado deverá, dentro do prazo de um ano a partir da notificação desta Sentença, pagar as quantias fixadas nos parágrafos 565, 566, 577, 586 e 596 da presente Sentença a título de indenizações e compensações por danos materiais e imateriais e o reembolso de custas e gastos, segundo corresponda, sob as condições e nos termos dos parágrafos 597 a 601 da presente Sentença.

APÉNDICE

NOTAS DE FIM

ⁱ “Strategic human rights litigation seeks to use the authority of the law to advocate for social change on behalf of individuals whose voices are otherwise not heard.”

ⁱⁱ “Litigation and advocacy often continue well beyond the final decision of a Court. The Justice Initiative acts to ensure that the judgments that we achieve are fully implemented. This involves promoting the decision within the affected community, monitoring the situation on the ground to establish whether changes have been made, engaging in advocacy to clear political blockages to reform, and where necessary challenging the failure to implement by re-litigating the issue.”

ⁱⁱⁱ “Advocacy networks are significant transnationally and domestically. By building new links among actors in civil societies, states and international organizations, they multiply the channels of access to the international system. In such issue areas as the environment and human rights, they also make international resources available to new actors in domestic political and social struggles. By thus blurring the boundaries between a state’s relations with its own nationals and the recourse both citizens and states have to the international system, advocacy networks are helping to transform the practice of national sovereignty.”

^{iv} “[...] any type of process by which individual or collective actors invoke legal norms, discourse, or symbols to influence policy or behavior”

^v “En la expresión **Violencia contra la mujer** se hace visible la víctima, pero no quién es el sistemático victimario ni cuáles son los ámbitos y vínculos habituales de la violencia. En la expresión **Violencia doméstica** sólo se ilumina el ámbito, que dicho sea de paso es privado y no público, pero no la víctima, el victimario y las razones de la violencia. En la expresión **Violencia familiar** se hace visible el vínculo pero no las relaciones de poder dentro de la estructura familiar que hace que las mujeres sean el 90% de las víctimas de violencia. Cuando hablamos de **Violencia de género** iluminamos las estructuras simbólicas que justifican y naturalizan la violencia; y cuando hablamos de **Violencia sexista** hacemos eje en las relaciones de poder entre los sexos y el sistemático disciplinamiento de un sexo sobre otro”

^{vi} “La segunda etapa del proceso de evolución del ordenamiento internacional en esta materia –que se extiende hasta hoy en día– inició en la primera mitad de los años 90, cuando, en contraposición al enfoque anterior, emergió la convicción de que los instrumentos específicos, como la CEDAW, por sí solos eran insuficientes para garantizar la efectiva salvaguardia de los derechos de las mujeres y que era necesario integrar el reconocimiento de las diferencias de género en la interpretación y aplicación de todos los tratados generales sobre derechos humanos. En este contexto se difundió la expresión “transversalización de la perspectiva de género” (en inglés, gender mainstreaming), donde la tradicional dicotomía entre los términos “sexo” y “género” dejaba el paso a la utilización de este último como sinónimo de “mujer”, y el concepto de “perspectiva de género” remitía a un enfoque sensible al valor de las diferencias entre hombres y mujeres, así como a sus consecuencias sobre el goce de los derechos fundamentales por parte de estas últimas.”

^{vii} “La asociación entre CLADEM y CEJIL era oportuna y presentaba un alto potencial de éxito para llevar a cabo la estrategia en este caso, en función de: los objetivos comunes; las trayectorias de esas instituciones; las distintas y complementarias experiencias de las dos instituciones; las experiencias anteriores conjuntas; las buenas relaciones institucionales, en especial a nivel local; el proceso de evaluación y análisis conjunto del caso, etc. Además, se trataba de dos organizaciones altamente respetadas en la región, una de ellas con un reconocido conocimiento sobre el tema de los derechos humanos de la mujer, incluyendo la violencia doméstica contra la mujer (CLADEM), y la otra con un trabajo específicamente orientado al sistema interamericano (CEJIL).”

^{viii} “Uno de los más importantes hallazgos fue el Reporte de la Human Rights Watch sobre Brasil, de 1991, acerca de la violencia doméstica y de las matanzas por honor, señalando, por ejemplo, que el 70% de los incidentes de violencia contra la mujer ocurrieron dentro de sus hogares. Los reportes de la jefa de una comisaría de policía de Río de Janeiro, también mencionados en este documento,

indicaron que de los más de 2000 casos de defloración y agresión mediante golpes registrados en la Estación de Policía, ésta no conocía ninguno que hubiera terminado infligiendo un castigo al agresor.”

^{ix} “Otro importante hallazgo para respaldar la denuncia fue el informe de la Reportera Especial de Naciones Unidas sobre la Violencia contra la Mujer, sus causas y consecuencias —en la época, Radhika Commaraswamy, quien visitó Brasil en 1996 para estudiar el fenómeno específico de la violencia doméstica. El tema de la impunidad con respecto a la violencia doméstica contra la mujer en Brasil estaba muy bien identificado en su reporte, con muchas recomendaciones para el Estado sobre este tema.”

^x “La pérdida de una hija las convierte en las primeras sospechosas porque se busca de cualquier forma hacerlas responsables de la situación por la que pasan, un ejemplo de esto es cuando presentaban una denuncia de desaparición, el proceso de investigación inicia con averiguaciones sobre su vida, si son casadas, si tienen pareja y si los hijos son del marido, si trabajan hasta muy noche y cuántas amistades tienen, lo que buscaban era presentar a las familias como entes conflictivos y desintegrados.”

^{xi} “[...] estos valores no serían del todo efectivos si no existieran las estrategias que le dan carácter al movimiento. Este se reconoce como un movimiento basado en principio de red, existen redes a nivel local -en la ciudad de Chihuahua, en Ciudad Juárez-, y a nivel estatal; estas redes a su vez se han vinculado con otras redes nacionales e internacionales de mujeres y de derechos humanos. Esto es lo que en los códigos de las narrativas se reconoce como diversificación, aliados y redes. La estructura de red ha permitido una fuerte injerencia en la esfera pública, concretar avances en políticas públicas con los gobiernos local y estatal, así como la conformación de diferentes instancias dedicadas exclusivamente a atender las problemáticas que el movimiento demanda y promueve.”

^{xii} “El grupo excluido, y por ende minoritario de mujeres, en Ciudad Juárez no podría ser considerado como tal hasta que se constituyó y conformó, y adquirió cierta identidad como grupo social (Young, 1996). Tanto familiares de las víctimas, y posteriormente diferentes asociaciones conformadas por mujeres locales de clase media, universitarias, profesionistas y jubiladas fueron quienes dieron voz al grupo social minoritario, que en este caso no correspondía exclusivamente a mujeres con características particulares, sino a las mujeres en el sentido más amplio, en su carácter de ciudadanas con derechos.”

^{xiii} “Los principales valores en los que se sustenta el movimiento de mujeres en el estado de Chihuahua son la solidaridad, la identidad, y la valentía⁸. La solidaridad refiere a las acciones de las mujeres y las asociaciones con respecto a sus pares para generar apoyos, lo que se traduce en cooperación y confianza entre las mujeres del movimiento, y de aquellas que son beneficiadas por las acciones de las asociaciones. [...] Por otro lado, se encuentra la idea de un nosotras, que les permite generar identidad y distinción, respecto a otro tipo de asociaciones que igualmente puede estar conformadas por mujeres pero que se dedican a otros temas, particularmente aquellas de carácter asistencial. El factor de identidad es clave porque permite reproducir los valores al interior del grupo, dar consistencia y solidez a pesar de las diferencias, y definirse como grupo minoritario.”

^{xiv} “Realizar una investigación seria, imparcial y exhaustiva de los hechos, con el objeto de esclarecer los asesinatos de Laura Berenice Ramos, Esmeralda Herrera Monreal y Claudia Ivette González e identificar y sancionar a los verdaderos responsables. 2. Llevar una investigación seria, imparcial y exhaustiva para determinar la responsabilidad de funcionarios públicos y judiciales por irregularidades y negligencias comprendidas en la averiguación previa de los casos de Laura Berenice Ramos, Esmeralda Herrera Monreal y Claudia Ivette González y sancionar a los responsables. 3. Reparar plenamente a los familiares de Laura Berenice Ramos, Esmeralda Herrera Monreal y Claudia Ivette González considerando su perspectiva y necesidades específicas. 4. Implementar como medida de no-repetición, una política estatal integral y coordinada, respaldada con recursos públicos adecuados, para garantizar que los casos específicos de violencia contra las mujeres sean adecuadamente prevenidos, investigados, sancionados y reparados. 5. Fortalecer la capacidad institucional para combatir el patrón de impunidad frente a casos de violencia contra las mujeres en Ciudad Juárez a través de investigaciones criminales efectivas, que tengan un seguimiento judicial consistente, garantizando así una adecuada sanción y reparación. 6. Continuar adoptando políticas públicas y programas institucionales destinados a reestructurar los estereotipos sobre el rol de las mujeres en la sociedad de Ciudad Juárez y promover la erradicación de patrones socioculturales discriminatorios que impiden su

acceso pleno a la justicia, que incluyan programas de capacitación para funcionarios públicos en todas las ramas de la administración de la justicia y la policía, y políticas integrales de prevención.”

^{xv} “Esa manera de nombrar el fenómeno es inadecuada, porque son víctimas de feminicidio. Las asesinaron, no murieron por proceso natural. Esta forma de llamarlas ‘muertas de Juárez’ invisibiliza la circunstancia de victimización”

^{xvi} “Lo que intentaban era tapar el sol con un dedo, trataban de minimizar el problema. Incluso los alcaldes manifestaban posturas que planteaban que se trataba de una leyenda, asuntos inventados”