

MORADIA ADEQUADA E VIOLÊNCIA DOMÉSTICA CONTRA A MULHER: ANÁLISE DA LEGISLAÇÃO BRASILEIRA À LUZ DO SISTEMA ONU DE PROTEÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS

Thaís Magno Gomes de Oliveira*
Raimundo Wilson Gama Raiol**

RESUMO

Este artigo se propõe a discutir acerca do direito de mulheres vítimas de violência doméstica à moradia adequada, perquirindo quais as diretrizes existentes dentro do Sistema Global de Direitos Humanos e analisando se a legislação brasileira é com estas compatível. Inicialmente traça-se o liame entre os dois temas para em seguida compulsar os documentos e resoluções emitidas por órgãos das Nações Unidas, sobretudo pelo Conselho de Direitos Humanos e Comitê sobre a Eliminação da Discriminação contra a Mulher. Na sequência avalia-se a legislação brasileira para aferir a existência ou não de harmonia acerca do tratamento do tema no Brasil e na ordem internacional. O método de abordagem utilizado foi dedutivo e de procedimento qualitativo, realizando-se uma pesquisa bibliográfica e documental, colacionando doutrina, bem como resoluções de órgãos das Nações Unidas, projetos de lei brasileiros e, especialmente, a Lei Maria da Penha. Ao fim, chegou-se à conclusão de que, apesar de o Sistema Global de Direitos Humanos reconhecer o estreito vínculo entre os temas da violência doméstica contra a mulher e o direito à moradia, existe uma lacuna no tratamento específico da questão. Por sua vez, verificou-se a legislação brasileira se mostra em harmonia com os principais standards do Sistema Global de Direitos Humanos.

Palavras-chave: direitos humanos; direito à moradia; sistema global de direitos humanos; violência doméstica contra a mulher; Lei Maria da Penha.

Data de submissão: 27/09/2023

Data de aprovação: 09/04/2024

* Mestra em Direito pela Universidade Federal do Pará (UFPA).

** Doutor em Direito pela Universidade Federal do Pará (UFPA).

ADEQUATE HOUSING AND DOMESTIC VIOLENCE AGAINST WOMEN: ANALYSIS OF BRAZILIAN'S LEGISLATION IN THE LIGHT OF THE UN SYSTEM FOR THE PROTECTION OF HUMAN RIGHTS

Thaís Magno Gomes de Oliveira
Raimundo Wilson Gama Raiol

ABSTRACT

The present article aims to discuss about the right of women victims of domestic violence to adequate housing, especially investigating what are the main standards in the Global Human Rights System and then check if the Brazilian's legislation is in harmony with it. At first, considerations about the right of adequate housing are made. Then it is analyzed the domestic violence against women and it is showed how both topics are bond to each other. In the sequence it is investigate how the Human Rights Council and some treaty-based bodies treat the study-object. After it is looked if the Brazilian's legislation is harmonic with the standards established in the Global Human Rights System, especially the Maria da Penha statute. The method of approach used in the research was deductive and the method of procedure qualitative. It was made a bibliographic and documental research, collecting doctrine related to the subject and documents from the Human Rights Council and the monitoring committees of the Convention for the Elimination of All Forms of Discrimination against Women and the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights. In the end, it was concluded that, although the Global Human Rights System recognizes the close link between the two themes, it remains a gap in the specific treatment of the issue. In turn, Brazilian legislation is in balance with the main standards of the Global Human Rights System, regarding the right of women victims of domestic violence to decent housing.

Keywords: human rights; adequate housing; global human rights system; domestic violence against women; Maria da Penha Statute.

Date of submission: 27/09/2023

Date of approval: 09/04/2024

INTRODUÇÃO

A violência doméstica contra a mulher é um problema que afeta mulheres no mundo todo. Enraizado em questões culturais e regimes patriarcais, a discriminação contra a mulher e o estabelecimento de estereótipos comprometem a fruição dos direitos humanos de mulheres e meninas que, muitas vezes e em vários cantos do mundo, são vistas como objeto e não como sujeito de direitos (United Nations, 2017).

Nesse sentido, a comunidade internacional reconheceu e firmou vários pactos e tratados internacionais, com vistas a eliminar todas as formas de discriminação e violência contra a mulher, como a celebração da Convenção Internacional sobre a Eliminação de todas as Formas de Discriminação contra a Mulher de 1979 (*Committee on the Elimination of Discrimination Against Women, CEDAW*), documento integrante do Sistema Global de Proteção dos Direitos Humanos ou Sistema ONU.

Dentre as várias problemáticas atinentes à violência doméstica contra a mulher, pouca atenção se tem dado a questão do seu direito à moradia, ou melhor, ao direito das mulheres vítima de violência doméstica à moradia adequada.

De acordo com a literatura, o direito à moradia é classificado como integrante dos direitos de 2ª dimensão ou geração, tendo sido consagrado na Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948, ganhando maior robustez e normatividade no Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais de 1966 (PIDESC) (Couto, 2013).

De acordo com o mencionado Pacto Internacional (Couto, 2013), o direito à moradia (art. 11, 1) deve ser garantido a todas as pessoas sem discriminação alguma. Ressalta-se que o PIDESC acrescentou o termo “adequada”, ao dispor sobre o direito de moradia, de modo a ampliar o sentido que se deve dar ao referido direito, conforme se verá adiante.

Levando em consideração que o Sistema Global de Proteção dos Direitos Humanos é formado por uma gama de tratados e documentos internacionais firmados entre os Estados-membros das Nações Unidas, com o fim de proteger e promover os direitos humanos, indaga-se sobre quais são os *standards* de proteção ao direito das mulheres vítimas de violência doméstica à moradia? A legislação brasileira segue a orientação destes órgãos?

Com vistas a responder a essas indagações, utilizando do método dedutivo, realizou-se uma pesquisa bibliográfica e documental baseada nos principais documentos emitidos pelos órgãos do Sistema ONU encarregados da promoção e proteção dos direitos humanos.

Em busca de colacionar as diretrizes normativas existentes no Sistema Global de Direitos Humanos atinentes à problemática do direito de mulheres vítimas de violência doméstica à moradia adequada, fez-se a análise das Resoluções do Conselho de Direitos Humanos editadas nos últimos 4 (quatro) anos cujos temas se referiam tanto à discriminação e violência contra mulher como ao direito de habitação. Outrossim, foram investigadas questões atinentes à temática nas Observações Gerais do Comitê de Direitos Econômicos Sociais e Culturais (*General comment*) e nas Recomendações Gerais do Comitê para a Eliminação da Discriminação contra a Mulher (*General recommendation*).

No que concerne à legislação brasileira, centra-se a análise na Lei Maria da Penha e seus dispositivos atinentes à moradia. Igualmente, buscou-se averiguar os projetos de lei em tramitação relativos à temática, quais sejam: projeto de lei 1.717/2021 da Câmara dos Deputados, o qual visa conceder o direito real de habitação à mulher vítima de violência doméstica judicialmente reconhecida; o projeto de lei 4.692/2019 do Senado Federal, destinado a alterar a Lei 11.124/2005 (SNHIS) e a Lei 11.977/2009 (PMCMV), para dar prioridade à mulher vítima de violência doméstica na concessão de moradias sociais.

Na segunda seção do artigo, apresenta-se o conceito de moradia adequada, desenvolvendo-se a ligação existente entre esse direito e violência doméstica. Na terceira seção, explora-se a questão da violência contra a mulher, especificamente a violência doméstica. Na quarta seção, discorre-se sobre as normativas existentes no Sistema Global de Direitos Humanos a respeito do tema. Na quinta seção, faz-se reflexões acerca da legislação brasileira à luz dos *standards* de direitos humanos.

1 O DIREITO À MORADIA ADEQUADA

Conforme Sampaio e Waldman (2019), a casa é o lugar onde o indivíduo encontra estrutura para o gozo de outros direitos humanos, sendo condição essencial para o desenvolvimento da personalidade do ser humano. Nesse sentido, o direito à moradia não pode ser compreendido apenas como local em que uma pessoa se abriga, devendo englobar também o ambiente psicológico e físico que lhe permita a prática de atividades básicas.

Segundo destacou Nascimento (2020), antes de vir expresso na Constituição de 1988, o direito à moradia vinha implícito em vários dispositivos de nossa Carta Maior, como o direito à saúde, à privacidade, à inviolabilidade do domicílio, além de ser decorrência do princípio da dignidade humana.

Entende-se, portanto, que o direito à moradia é mais bem apreendido quando se olha sua dupla interface de direito e garantia. É o direito que toda pessoa tem de possuir uma habitação, um local para repousar e descansar, podendo ser exigido seu cumprimento pelo Estado; mas também é uma garantia fundamental, na medida em que viabiliza a realização de outros direitos, como o direito à privacidade e à integridade física e mental.

Nesse ponto, relembra-se que a Declaração e Programa de Ação de Viena de 1993 reconheceu em seu item cinco como características dos direitos humanos a universalidade, indivisibilidade, interdependência e inter-relação.

Conforme esclarece Piovesan (2012), consideram-se “universais” esses direitos em razão de serem atribuídos a todos, sem discriminação, e “indivisíveis”, porque existe condicionamento recíproco de observância, sendo a fruição dos direitos civis e políticos condicionadas a dos direitos econômicos, sociais e culturais, formando um todo indivisível. Consoante, Couto (2013, p.183):

[...] não é possível efetuar a divisão dos direitos humanos em negativos e positivos ou civis e políticos e sociais em virtude do caráter expansivo de indivisibilidade e interdependência e da ausência de hierarquia entre eles. O direito humano (civil e político) à vida e o (direito humano social) à alimentação podem

ser vistos como diferentes perspectivas de proteção do mesmo valor.

Um escravo bem alimentado, com excelente habitação e vestuário, como um miserável sem possibilidade de trabalho com absoluta garantia de liberdade e participação política, facilmente comprovam no plano fático a inviabilidade da divisão dos direitos humanos.

Dessa forma, existe uma verdadeira correlação e interdependência do direito das mulheres vítimas de violência doméstica a salvaguarda não somente de sua integridade física e psicológica dentro de seus lares, como também a proteção de seu respectivo direito à moradia digna ou adequada.

O Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (por sua sigla em inglês, *CESCR*), criado a partir do Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais de 1966 (*PIDESC*), sustenta que o direito à moradia adequada deve compreender a noção de adequabilidade, envolvendo vários fatores, tais como: circunstâncias sociais, econômicas, culturais, climáticas, ecológicas e de outra índole, sendo direito essencial para o gozo de outros direitos econômicos, sociais e culturais (United Nations, 1991).

Ainda de acordo com o United Nations (1991), em seu Comentário nº 4, ainda que a falta de moradias ou sua inadequabilidade seja um problema especialmente grave em países em desenvolvimento, por enfrentarem limitações de recursos, também existem consideráveis problemas em alguns países desenvolvidos.

A seu turno, o Conselho de Direitos Humanos da ONU (United Nations, 2018) destacou na Resolução nº 37/4, a importância de se assegurar o direito de posse, considerando que este proporciona um melhor desfrute do direito à moradia adequada, bem como a muitos outros direitos econômicos, sociais e culturais, inclusive direitos civis e políticos.

Mesmo que seja um direito social (compreendendo realização progressiva por parte do Estado, conforme reconhecido em tratados internacionais), o direito à moradia é componente do que se compreende por mínimo existencial (conquanto de maneira não unânime entre os autores), representado pelas condições humanas básicas inseparáveis da realização da dignidade humana (Ferreira; Brito Filho, 2019). Consoante Sarmiento (2016), Pontes de Miranda, já em 1933, se referia a existência de um direito público subjetivo à subsistência (mínimo vital), o qual se realizaria pelo atendimento à alimentação, vestuário e habitação.

O mínimo existencial não se esgota em garantir necessidades humanas fisiológicas para sobrevivência, mas busca assegurar a própria dignidade humana - princípio este que fundamenta constitucionalmente (art.1º, III, CRFB/88), em conjunto com a previsão de direitos sociais como habitação, alimentação e saúde (art.6º, CRFB/88), o próprio direito ao mínimo existencial (Sarmiento, 2016).

No ordenamento jurídico nacional, o direito à moradia vem expresso no art. 6º da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB/88) - com alteração dada pela Emenda nº 26 de 2000 - que versa sobre os direitos sociais, estando sob o título dos direitos e garantias fundamentais. Por se tratar de um direito fundamental, possui aplicação imediata, conforme dispõe o §1º do art. 5º, sendo, portanto, *justiciável* ou juridicamente exigível (Sarlet, 2009).

Aliás, conforme Piovesan (apud Couto, 2013, p. 185), encontra-se superada no âmbito internacional a ideia de que os direitos sociais, econômicos e culturais não são acionáveis e exigíveis. Tais direitos não são generosidade, mas autênticos direitos fundamentais.

Na legislação infraconstitucional brasileira, pode-se destacar algumas leis essenciais, na promoção da concretização do direito à moradia, como a Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, conhecida como Estatuto das Cidades, que colocou esse direito dentre as diretrizes gerais da política urbana para o desenvolvimento social das cidades; a Lei nº 11.124, de 16 de junho de 2005, que dispôs sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS) e criou o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS); e a Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009, que instituiu o Programa “Minha Casa, Minha Vida” (Couto, 2013; Nascimento, 2020).

Por sua vez, no campo do Direito Internacional dos Direitos Humanos, são inúmeros os instrumentos que trazem o direito à moradia, como a Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948, em seu artigo 25; o já mencionado Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC), em seu art. 11; a Convenção Internacional sobre os Direitos da Pessoa com Deficiência (art. 28) e a Convenção para a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher (art. 14, 2, “h”). Todos, instrumentos jurídicos ratificados pelo Brasil¹ e componentes do *corpus juris* do Sistema Global de Proteção dos Direitos Humanos ou Sistema ONU.

Em particular, o Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (CESCR) (United Nations, 1991), em seu Comentário Geral nº 4, fixou que o direito de moradia não deve ser compreendido como “viver sob um teto”, mas inclui o direito a certas liberdades, como a liberdade de escolher o próprio local de residência e livre circulação, a proteção contra ingerências arbitrárias por parte do Estado no lar, na família e vida privada, bem como a proteção contra despejos forçados.

Fundamentalmente, é importante ressaltar que o Conselho de Direitos Humanos da ONU mostrou preocupação com a constatação de que o direito à moradia adequada não se mostra efetivo para muitas pessoas, no mundo, e a inadequação ou falta de lar, bem como despejos forçados atingem especialmente mulheres, crianças e pessoas com deficiência, sobretudo crianças e mulheres com tal singularidade.

A vulnerabilidade desses grupos de indivíduos, ainda que sejam afetados de formas diferentes, possuem causas estruturais comuns, sendo as pessoas com deficiência as que com frequência sofrem diversas formas de discriminação com relação ao direito à moradia, seja em virtude do desenho dos edifícios, seja porque em particular correm maior risco de serem vítimas de violência dentro de casa (United Nations, 2018).

Em síntese, o direito à moradia não pode ser analisado em um sentido estrito de possuir um local para descansar sob um teto, mas lugar onde se possa viver com dignidade e segurança, o que implica em existirem condições mínimas, tanto físico-estruturais, quanto público-sociais de acesso a serviços sociais básicos.

¹ Exclui-se apenas a Declaração Universal de Direitos Humanos, pois esta, por ter natureza de declaração (instrumento jurídico de *soft law*), não necessita do ato internacional posterior à assinatura.

De igual modo, não se pode olvidar que devem ser considerados elementos de caráter intersubjetivo, especialmente relativos à segurança intrafamiliar dos sujeitos que dividem a mesma residência, uma vez que o desenvolvimento do ser humano com dignidade importa em respeito a direitos atinentes à constituição moral do ser.

Por fim, não se pode perder de vista que existem grupos especialmente vulneráveis, no tocante à falta de um lar adequado e seguro, tais como mulheres, crianças e pessoas com deficiência. Logo, pensar sobre a efetivação do direito à moradia adequada deve perpassar por considerar as particularidades e realidade de cada indivíduo.

Nesse aspecto, destaca-se a problemática da mulher vítima de violência doméstica. Como trouxe a lume Paglione (2006), o conceito de moradia adequada, como expresso no Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, deve necessariamente incluir o direito de viver livre de ameaças ou violência doméstica, sendo imprescindível que a interpretação de tal direito se dê a partir de uma perspectiva sensível ao gênero.

Possuir uma moradia adequada é não só um direito fundamental expresso na Constituição de 1988, bem como um direito humano consagrado em tratados internacionais e dirigido a todas as pessoas, sem discriminação. Nessa senda, questiona-se em que medida as mulheres vítimas de violência doméstica no Brasil possuem amparo na legislação brasileira com relação ao seu direito a uma moradia adequada? Estariam as normas pátrias compatíveis com os *standards* internacionais de proteção aos direitos humanos das mulheres?

2 VIOLÊNCIA DOMÉSTICA CONTRA A MULHER: CONCEITUAÇÃO E ASPECTOS INTERNACIONAIS E NACIONAIS DO PROBLEMA

Embora o foco do trabalho se restrinja à violência doméstica perpetrada contra a mulher, especialmente mulheres vítimas de violência por seus maridos e companheiros, é importante esclarecer que, conforme destaca Paglione (2006) e Piosiadlo, Fonseca e Gessner (2012), o termo “violência doméstica” compreende a agressão física, psicológica e moral que ocorre dentro do âmbito privado, geralmente entre indivíduos ligados mediante relações de intimidade, com vínculo sanguíneo ou jurídico (como entre maridos e mulheres, mães e filhos), sendo a mulher, todavia, a principal vítima da violência.

A violência doméstica contra a mulher é apenas uma das formas de violência que acomete mulheres em todo o mundo, sendo em essência o resultado da discriminação contra o gênero feminino, em decorrência de regimes patriarcais que tradicionalmente submetem às mulheres a estereótipos e a relações desproporcionais de poder com o sexo masculino.

A relação entre o regime patriarcado e diferentes formas de discriminação contra as mulheres como causa e consequência da violência contra a mulher é fator reconhecido internacionalmente, tendo a Declaração sobre a Eliminação da Violência contra a Mulher de 1993 e o Comitê para a Eliminação da Discriminação contra a Mulher (*CEDAW*) ressaltado esse problema.

O patriarcado é o regime de opressão mais antigo da humanidade e tem como gênese a concessão de privilégios sociais atribuídos aos homens e negados às mulheres. Traduz-se em um sistema de dominação masculina, com sujeição feminina, em razão da condição biológica e de capacidade reprodutiva da mulher (Dias, 2021).

Conforme salientam Dias (2021), Santos e Silva (2021), o patriarcado como estrutura social confinou as mulheres ao trabalho de reprodução (confinada aos limites do lar) e os homens ao trabalho de produção, cabendo a estes o espaço público e a dominação nas relações de poder entre os sexos. De acordo com Camurça (2007), a violência contra a mulher é um dos mais antigos e usuais mecanismos da dominação patriarcal, presente no dia a dia de milhares de mulheres que saem do padrão de comportamento estereotipado esperado, tanto na esfera pública quanto na esfera privada.

A violência contra a mulher ocorre em maior ou menor grau, em todas as sociedades e países do mundo, atingindo mulheres e meninas, independentemente de origem étnica, *status* social ou renda, nas esferas pública e privada, sendo a violência doméstica o fenômeno social mais democrático, não conhecendo quaisquer fronteiras (Naciones Unidas, 2014; Dias, 2021). A violência doméstica, por ocorrer dentro da esfera privada, no âmbito de lares familiares e em relações íntimas de afeto, foi, por muitos anos, invisibilizada, em razão da noção legal e social que gira em torno da questão da intimidade e da relação conjugal, da privacidade, do lar e respeito às relações familiares em geral (Dias, 2021; Paglione, 2006).

Conforme enfatiza Dias (2021), por vezes, a mulher sequer toma consciência de que os abusos e agressões cometidos pelo marido são formas de violência contra sua integridade como pessoa, passíveis de sanção pelo Estado. Naturaliza-se o comportamento violento do sexo masculino, não se sentindo a mulher vítima de seu companheiro, de modo que há dificuldade de se precisar a real dimensão do problema na sociedade.

É de fundamental importância destacar que a violência doméstica contra a mulher não é um problema que se restringe à esfera privada, mas um problema de saúde pública, indo além do dano individual e trazendo impactos para toda a coletividade social (Piosiadlo; Fonseca; Gessner, 2012).

Este é entendimento pacífico no âmbito internacional, reconhecido pelo Conselho de Direitos Humanos da Organização das Nações Unidas e pelo Comitê para a Eliminação da Discriminação contra a Mulher (CEDAW), sendo a violência contra a mulher tratada pela Organização Mundial da Saúde (OMS) como um problema de saúde pública global² - em que uma das formas mais comuns é a violência perpetrada pelo parceiro ou companheiro da vítima.

Dado interessante é que, segundo Dias (2021), no Brasil, o valor da violência corresponde a 10,5% do PIB, considerando os custos despendidos pelo Sistema Único de Saúde (SUS) e pelo Instituto Nacional de Seguro Social (INSS), no pagamento dos tratamentos de saúde para as vítimas, bem como concessão de licenças.

² <https://www.who.int/publications/i/item/WHO-SRH-20.04>.

De acordo com os dados levantado pela ONU Mulheres³, em 2018, 1 (uma) a cada 7 (sete) mulheres sofreu violência física e ou sexual de seus maridos ou parceiros, tendo o número de casos aumentado durante o período de pandemia COVID-19, o que se explica pelo fato de que, dentre as medidas governamentais de combate ao vírus, foi a exigência de confinamento das pessoas em suas respectivas casas.

Ainda de acordo com a ONU Mulheres, o Secretário Geral das Nações Unidas, António Guterres, requereu a atenção dos Estados para o aumento de medidas de proteção a mulheres e meninas, em razão da escalada de violência, durante a quarentena exigida pelos governos em resposta à pandemia COVID-19, lembrando que a violência não se restringe a campos de batalha, mas “para muitas mulheres e meninas a ameaça parece maior onde deveriam estar mais seguras: em suas próprias casas”⁴.

No Brasil, segundo o Anuário de Segurança Pública Brasileiro de 2019 (Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2019), foram registradas 263.067 lesões corporais dolosas contra a mulher, no ambiente doméstico, em 2018, tendo sido elevado a razão de 0,8% em relação ao ano anterior.

Barros (2021) destacou que, segundo dados da Ouvidoria Nacional dos Direitos Humanos, foram registradas mais de 105 mil denúncias de violência contra a mulher em 2020, tendo sido verificado um aumento na razão de 13% em relação ao ano de 2019.

De acordo com os dados fornecidos pelo Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos, relativos ao 1º semestre de 2020 (com atualização até 12 de abril de 2021), dentre 195.110 mil denúncias registradas, 37.864 foram denúncias relativas à violência doméstica e familiar contra a mulher⁵.

Em relação ao período a partir de 01 de julho de 2021 (com atualização até 25 de outubro de 2021), dentre 285.445 denúncias registradas 63.989 decorrem de casos de violência doméstica e familiar contra a mulher⁶.

Nesse contexto, não há como negar a estreita relação que permeia o direito à moradia adequada e a violência doméstica contra as mulheres. A situação emergencial decorrente da pandemia COVID-19 apenas evidenciou ainda mais a necessidade de se pensar sobre a correlação entre os dois temas.

3 VIOLÊNCIA DOMÉSTICA CONTRA A MULHER E O DIREITO À MORADIA ADEQUADA NO SISTEMA GLOBAL DE DIREITOS HUMANOS: STANDARDS INTERNACIONAIS

O Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos publicou, em 2012, um documento específico tratando da questão do direito à moradia adequada para as mulheres. As informações trazidas no documento referem-se

³ Dados disponíveis em: <https://www.unwomen.org/en/what-we-do/ending-violence-against-women/facts-and-figures>

⁴ Informações disponíveis no site: <https://brasil.un.org/pt-br/85450-chefe-da-onu-alerta-para-aumento-da-violencia-domestica-em-meio-pandemia-do-coronavirus>

⁵ 1º semestre de 2020 — Português (Brasil) (www.gov.br)

⁶ A partir de 01/07/2020 — Português (Brasil) (www.gov.br)

ao trabalho das Relatorias Especiais sobre moradia adequada e mulheres, bem como ao ofício de outros mecanismos de direitos humanos, no âmbito das Nações Unidas, como o Comitê de Direitos Econômicos e Sociais (CESCR) e o Comitê para a Eliminação da Discriminação contra a Mulher (CEDAW).

No documento, foram abordadas várias problemáticas específicas que atingem as mulheres de forma peculiar, como a impossibilidade de mulheres serem herdeiras de bens imóveis, de não possuírem segurança na posse dos lares em que residem etc.

Especificamente, no que concerne ao problema do direito de mulheres vítimas de violência doméstica à moradia adequada, deixou-se registrada a existência de um estreito vínculo entre a violência ocorrida no âmbito do lar e o direito à moradia assim qualificada, nos termos em que este fora estabelecido pelo Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais.

De acordo com o referido documento, “a violência na família é uma das mais insidiosas formas de violência contra a mulher, pois a falta de independência econômica obriga a muitas mulheres a permanecer em relações violentas” (United Nations, 2012, p.85, tradução nossa).

Outrossim, a falta de proteção ao direito à moradia adequada às mulheres tende a torná-las mais vulneráveis à violência doméstica. Nesse sentido, os Relatores Especiais verificaram que a falta de segurança em relação ao direito de posse, por exemplo, como leis excludentes ou lacunas normativas que proíbem ou não atendem aos interesses das mulheres pela simples condição de sexo feminino possuem vínculo estreito no que tange à violência doméstica, tendo a mulher que escolher entre ficar desabrigada ou se submeter às ofensas físicas e psicológicas (United Nations, 2012)

Interessante parte do documento traz um estudo na região do Pacífico, relatando um testemunho de que, nas Ilhas Cook, existe uma aldeia que possui, de um lado, terras pantanosas (que são fontes de alimentos) habitadas pelos *pupukan* e, de outro, terras não pantanosas habitadas pelos *rotogan*. No lado *pupukan*, as mulheres têm direito à propriedade da terra e quase não se encontra casos de violência doméstica. Em oposição, no lado *rotogan*, as mulheres não gozam de direito à propriedade, sendo o nível de violência no ambiente doméstico elevado.

Passando para a análise dos *standards* ou diretrizes normativas acerca do tema sobre violência doméstica contra a mulher e a adequabilidade de sua moradia, não há nenhum documento específico tratando da problemática, nos principais órgãos do Sistema Global dos Direitos Humanos, nem mesmo no Comitê sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher, órgão este criado sob a égide da Convenção para Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher.

No entanto, é possível extrair algumas considerações e diretrizes acerca da questão em alguns documentos, Resoluções e Recomendações, emanados pelo Conselho de Direitos Humanos e pelos órgãos de tratado da Convenção para Eliminação da Discriminação contra a Mulher e do Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais.

3.1 VIOLÊNCIA DE GÊNERO, DOMÉSTICA E MORADIA ADEQUADA NO CONSELHO DE DIREITOS HUMANOS

Dentro do Conselho de Direitos Humanos, reconhece-se que a discriminação contra a mulher está enraizada em estereótipos de gênero e patriarcado, submetendo mulheres em relações desiguais de poder que afetam a realidade de meninas e mulheres em seu dia a dia, inclusive em seus lares.

Em particular, na Resolução 38/1 de 2018, o Conselho de Direitos Humanos consignou que lamentava as justificações dos Estados baseadas em suas tradições e culturas, como meio de contrariar sua obrigação internacional de eliminar todas as formas de discriminação contra a mulher, sobretudo, condenou a violência de gênero, tanto na esfera pública quanto privada, incluindo a violência doméstica (United Nations, 2018).

Consoante recorda e sustenta o Conselho de Direitos Humanos, os direitos humanos são universais, indivisíveis, interdependentes e interrelacionados, devendo a igualdade de gênero ser promovida de forma abrangente e sistemática; sendo os direitos econômicos e sociais das mulheres imprescindíveis ao desenvolvimento econômico-social e para erradicação da pobreza, de modo que os Estados são obrigados a adotar todas as medidas necessárias para eliminar a discriminação e violência contra as mulheres por parte de agentes públicos e privados.

Nesse sentido, o Conselho de Direitos Humanos clama aos Estados a garantir os direitos econômicos, sociais e culturais sem discriminação a mulheres e meninas, devendo combater a feminilização da pobreza e garantindo iguais direitos e recursos como a propriedade de imóveis, linhas de crédito e financiamento para seu acesso, segurança e modalidades de fruição da posse de terras etc. (United Nations, 2018).

Em 2020, com a eclosão da pandemia COVID-19, o Conselho de Direitos Humanos (United Nations, 2020) registrou, em sua Resolução 44/17, que se intensificaram formas pré-existentes de desigualdades e discriminação sistemática enfrentada por mulheres e meninas, tais como o patriarcado, o racismo e desigualdades socioeconômicas, ocorrendo uma distribuição desproporcional na divisão de atividades domésticas e de cuidado (não remunerado), além do aumento de casos de violência baseadas no gênero e estupro.

Nesse sentido, o Conselho de Direitos Humanos conclamou os Estados a prevenirem e responderem ao aumento da violência contra mulheres e meninas, em meio ao COVID-19, integrando medidas de prevenção, responsabilizações e proteção, inclusive através da execução de meios legais, pela ampliação da capacidade de abrigos a vítimas de violência doméstica, bem como serviços essenciais, em colaboração com a sociedade civil, intensificando a advocacia e campanhas de sensibilização, abordando o tema da violência contra as mulheres, durante o confinamento (United Nations, 2020).

De acordo com o Conselho de Direitos Humanos (United Nations, 2020), a pandemia COVID-19 evidenciou ainda mais desigualdades e discriminações estruturais pré-existentes, como o acesso limitado a moradias adequadas e a serviços de saúde e assistência, bem como elevou o risco de várias formas de violência contra mulheres, sendo a violência doméstica uma das formas prevaletes.

Em especial, o Conselho de Direitos Humanos destacou que a violência doméstica não é um assunto pertencente à privacidade familiar, mas assunto de interesse público, chamando os Estados a prevenir e eliminar todas as formas de violência contra meninas e mulheres, adotando, dentre outras recomendações, a implementação ou fortalecimento da legislação (recrudescimento) proibindo a violência contra as mulheres (incluindo mulheres e meninas com deficiência), bem como outras formas de proteção, na esfera pública e privada *inter alia*, proteção contra violência manifestada *online* e violência doméstica.

Em relação específica ao direito de moradia, o Conselho de Direitos Humanos destacou, em suas Resoluções 37/4 de 2018 e 43/14 de 2020, a necessidade de os Estados considerarem estratégias interseccionais, adotando medidas com base em considerações de gênero, idade e deficiência, devendo-se ter atenção especial à garantia de moradia adequada às mulheres, levando em conta suas experiências específicas, como a discriminação e a violência particular de que são vítimas (United Nations, 2018, 2020).

Ademais, em tais Resoluções, em atenção particular à situação diferenciada das mulheres que frequentemente são vítimas de discriminação e violência, o Conselho de Direitos Humanos requereu aos Estados que garantam iguais direitos ao acesso à propriedade de terras, ao recebimento de heranças e moradias, incluindo estratégias que possibilitem igual acesso a crédito, hipoteca e casa própria, levando em consideração especial a segurança da moradia, sobretudo, quando mulheres e crianças enfrentam qualquer forma de violência ou ameaça.

3.2 COMITÊ PARA ELIMINAÇÃO DE TODAS AS FORMAS DE DISCRIMINAÇÃO CONTRA A MULHER (CEDAW) E VIOLÊNCIA DOMÉSTICA

A Convenção para Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher (doravante “Convenção”) não trouxe em seus dispositivos nenhuma referência expressa à proteção contra a violência doméstica ou, de modo geral, sobre a violência de gênero. O texto da Convenção também não trabalha de modo específico com o direito à moradia adequada, trazendo a questão da adequabilidade de moradia somente no artigo referente aos direitos das mulheres em situação rural (art. 14, 2, h).

No entanto, o Comitê para Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher (por sua sigla em inglês, *CEDAW*), elaborou considerações e recomendações aos Estados-Partes, no que concerne à problemática da violência contra a mulher, em suas Recomendações Gerais nº 12, nº 19 e nº 35 (United Nations, 1989, 1992, 2017). Nenhuma destas, contudo, trabalha de modo específico com a situação da moradia adequada e a violência doméstica.

Ainda assim, é importante mencionar que, na Recomendação Geral nº 19 de 1992, o *CEDAW* afirmou que o cumprimento das disposições da Convenção para Eliminação de todas as Formas de Discriminação contra a Mulher exige dos Estados medidas para eliminar a violência contra a mulher e isso porque o artigo 1º da respectiva Convenção, o qual define a discriminação contra a mulher, inclui

em sua interpretação que se considere a violência baseada no gênero (United Nations, 1992).

Desse modo, o Comitê afirmou que toda violência perpetrada contra a mulher pelo fato de ser mulher; incluindo atos que lhe ocasionem (ou ameacem causar) danos ou sofrimentos físicos, mentais ou sexuais, bem como outras formas de privação da liberdade, estão contidos na ideia de discriminação, conforme disposta no artigo 1^a. Assim, qualquer violência contra a mulher infringe dispositivos da Convenção, ainda que não haja menção expressa à violência (United Nations, 1992).

Assim como o Conselho de Direitos Humanos, o *CEDAW* destacou, na Recomendação Geral nº 19, que existe vinculação direta entre a violência contra a mulher, padrões socioculturais e funções estereotipadas atribuídas a homens e mulheres. Especialmente, o *CEDAW* destacou que comportamentos e tradições que subordinam as mulheres aos homens ou que empregam estereótipos perpetuam a difusão de práticas de violência e coação contra mulheres e contribuem para a difusão de pornografia e outros tipos de exploração comercial que tratam a mulher como objeto, não como pessoa (United Nations, 1992).

Dentre algumas das recomendações dispostas no Comentário nº 19, o *CEDAW* demandou aos Estados que adotassem medidas apropriadas e eficazes para combater atos discriminatórios, tanto públicos quanto privados, em virtude de razão de gênero, e que leis contra a violência e maus tratos contra a mulher perpetrados na família protejam, de modo adequado, sua integridade e dignidade (United Nations, 1992). De igual modo, determinou-se que os Estados estabelecessem serviços de apoio às vítimas de violência doméstica, sexual, dentre outras formas, bem como adotassem as medidas necessárias para coibir a violência familiar, com sanções penais e recursos civis.

Na Recomendação Geral nº 35, elaborada em 2017, o Comitê para Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher trouxe algumas atualizações, destacando que, em razão de os Estados virem endossando em suas práticas a interpretação feita pelo comitê na Recomendação Geral nº 19 sobre o artigo 1^o (englobando no conceito de discriminação a proibição de violência contra a mulher), tal fato implicava na evolução da proibição da violência contra a mulher, em norma costumeira internacional (United Nations, 2017).

Tal como o Conselho de Direitos Humanos, o *CEDAW* destacou, no Comentário nº 35, que o problema da violência de gênero não se trata de uma questão que envolve um problema individual, mas um problema social e que necessita de solução para além da esfera vítima/infrator (United Nations, 2017).

Destaca-se que, dentre suas recomendações aos Estados, o *CEDAW* solicitou que se revoguem legislações que dificultam a denúncia ou queixa da mulher contra seus agressores, tais como leis que preveem a punição tanto do homem quanto da mulher em casos de violência doméstica (dupla sanção) ou que permitem o processamento contra a mulher quando o homem é absolvido. Além disso, o *CEDAW* destacou que os Estados devem adotar medidas de proteção contra a violência de gênero, dentre as quais garantir assistência financeira, ajuda médica, psicológica e serviços de aconselhamento gratuitos ou de baixo custo às mulheres vítimas de violência, bem como viabilizar o acesso a moradias a custos razoáveis.

3.3 O DIREITO À MORADIA ADEQUADA NO COMITÊ SOBRE DIREITOS ECONÔMICOS, SOCIAIS E CULTURAIS

O Comitê sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (por sua sigla em inglês, *CESCR*) trabalhou com a interpretação do direito à moradia adequada, disposto no art.11 do Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC), em seus Comentários Gerais nº 4 e nº 7. O primeiro trata de estabelecer parâmetros para a interpretação da adequabilidade de moradia, enquanto o Comentário Geral nº 7 é restrito ao tema de despejos forçados (United Nations, 1991, 1997).

Asseverou o *CESCR* que o direito à moradia adequada deve ser entendido em sentido amplo, como o lugar em que se possa viver com segurança, paz e dignidade; e isso porque este direito está vinculado a outros direitos humanos e princípios fundamentais que servem de premissa ao PIDESC.

Assim, vários fatores devem ser considerados para que uma moradia seja considerada adequada, como fatores sociais, econômicos, culturais, climáticos, ecológicos e de outra índole. Dentre vários aspectos que devem ser levados em conta, o Comitê destaca que alguns deles devem ser considerados em qualquer contexto, como:

- a) segurança jurídica da posse;
- b) disponibilidade de serviços materiais, facilidade e infraestrutura: a moradia deve ser servida com acesso permanente a água potável, energia, instalações sanitárias etc.;
- c) custo financeiro razoável: princípio da possibilidade de custear uma moradia; de modo a proteger inquilinos contra aumentos desproporcionais nos aluguéis, por exemplo;
- d) habitabilidade: no sentido de poder oferecer um espaço adequado a seus ocupantes, bem como proteção contra o frio, humidade, calor ou outras ameaças à saúde, bem como segurança física dos residentes;
- e) acesso: devendo-se conceder a grupos desfavorecidos acesso a recursos adequados para conseguir uma moradia; levando em consideração certo grau de prioridade a grupos em situação vulnerabilizada, como pessoas idosas, crianças, vítimas de desastres naturais e outros grupos - devendo a política em matéria de habitação dar atenção especial a estes grupos.);
- f) localização: uma moradia adequada deve estar situada em um lugar que permita acesso a opções de emprego e serviços de atendimento à saúde, escolas etc.;
- g) adequação cultural: as políticas de habitação devem garantir que o modo de construção e os materiais utilizados permitam a expressão da identidade cultural e diversidade de moradias.

Segundo o Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, os Estados devem dar prioridade a grupos sociais em condições desfavoráveis, concedendo-lhes atenção especial, no tocante a políticas e medidas atinentes a realização ao direito de moradia adequada. Nesse sentido, destacou que, para satisfazer suas obrigações, em virtude do art.11, 1, o Estado deve demonstrar que tomou todas as medidas necessárias e suficientes, para que cada indivíduo obtenha, no

tempo mais breve possível e em conformidade com os recursos disponíveis, uma moradia adequada.

Nesse desiderato, ainda que o Comitê (CESCR) não preveja de modo expresso a situação particular das mulheres vítimas de violência doméstica, é possível afirmar que os Estados devem ter especial atenção ao formular suas políticas habitacionais e legais, nessa situação específica, haja vista as condições de vulnerabilidade em que se encontram as aludidas mulheres, uma vez que, para que possam gozar do direito à moradia adequada, deve haver segurança e dignidade.

De acordo com Paglione (2006), o conteúdo do direito à moradia adequada adotado pelo Comitê possui gênero neutro, não destacando as particularidades vivenciadas de modo diferente por homens e mulheres em relação à habitação. Ao focar em um conceito essencialmente material do que seria adequado, não elaborou melhor o que se entenderia por viver com paz, segurança e dignidade. Todavia, não há como aceitar que a violência doméstica seja compatível com qualquer noção de viver-se em um local com segurança e dignidade.

Por tal razão é que o direito à moradia adequada deve perpassar por uma interpretação que considere a questão de gênero, de modo que a segurança, paz e adequabilidade da moradia deve ser analisada não somente em caráter objetivo, mas considerando uma leitura atual que envolve o problema da discriminação e violência de gênero, dado que as experiências das mulheres com relação ao direito de moradia são diferentes em relação à masculina, tal como o registram o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos e o Conselho de Direitos Humanos, conforme visto.

4 VIOLÊNCIA DOMÉSTICA CONTRA A MULHER E SEU DIREITO À MORADIA: LEGISLAÇÃO BRASILEIRA E STANDARDS INTERNACIONAIS

Em uma breve digressão acerca da legislação brasileira, é possível constatar a cultura patriarcal que sustenta o problema da violência doméstica contra a mulher no Brasil. Até à década de 1970, era aceita nos tribunais brasileiros a tese da legítima defesa da honra para inocentar maridos que assassinavam suas esposas, bem como indagava-se, nesse período, se era possível o homem cometer estupro contra sua esposa caso ela se negasse ao ato sexual, uma vez que o código civil previa deveres conjugais de manter relações sexuais (Cerqueira; Matos, 2015).

Apesar da Constituição de 1988 estabelecer a igualdade de direitos entre homens e mulheres, em seu art.5º, inciso I, bem como o art.226, § 5º. determinar que os direitos e deveres relativos à sociedade conjugal devem ser exercidos de modo igual entre mulheres e homens, somente em 1995. foi revogado do Código de Processo Penal o dispositivo que proibia à mulher casada de exercer o direito de queixa, sem autorização de seu marido, a não ser que a queixa fosse contra ele ou que a mulher estivesse dele separada.

Como destacado por Cerqueira e Matos (2015), ainda em 2000, foi vetada pelo então Presidente da República, Fernando Henrique Cardoso, a Lei nº 2.372, que objetivava conceder às mulheres vítimas de violência doméstica medidas protetivas, com o afastamento do agressor do lar.

Dessa forma, é possível vislumbrar a cultura machista que subjuga mulheres em relações familiares de violência e como o processo de modificação dessa mentalidade ocorre de maneira lenta.

Somente com o advento da Lei Maria da Penha, em 2006 (Lei nº 11.340/2006), fruto do ativismo de mulheres e determinação da Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH), é que as medidas protetivas de urgência vieram a ser estabelecidas em prol de tutelar a mulher vítima de violência doméstica, tornando possível o afastamento do agressor do ambiente do lar.

Conforme recordam Piovesan (2006) e Cunha e Pinto (2021), Maria da Penha (nome de batismo da Lei nº 11.340/2006) foi vítima de tentativas de homicídio, dentro de sua residência, pelo seu então companheiro, na cidade de Fortaleza, em 1983. Apesar de o caso ter chegado ao conhecimento da justiça brasileira, o réu permanecia livre, graças aos recursos cabíveis dentro do sistema do Tribunal do Júri.

Em decorrência da impunidade, ONGs (organizações não governamentais) de direitos humanos e a própria vítima Maria da Penha foram buscar auxílio junto ao Sistema Interamericano de Proteção dos Direitos Humanos (*SIDH*) e peticionaram em conjunto, à Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH), em 1998, arguindo que o Brasil violou vários deveres contidos no Pacto São José da Costa Rica (Convenção Americana de Direitos Humanos ou CADH), tais como o direito de igualdade perante a lei contido no art. 24, e o direito de proteção judicial do art. 25; bem como na Convenção de Belém do Pará, como o direito de toda mulher viver uma vida sem violência (art.3) (Piovesan, 2012; OEA, 2001).

Em relação ao caso, a CIDH entendeu que o Brasil falhara em seu dever de proteção e garantia dos direitos humanos, recomendando a adoção de medidas de reparação à vítima e concretização da justiça, nos termos da obrigação internacional assumida pelo Brasil, ao ratificar a CADH e a Convenção de Belém do Pará (OEA, 2001).

Assim, nasce a Lei nº 11.340 de 2006, que leva o nome da vítima Maria da Penha, como medida de satisfação, seguindo as orientações da Comissão Interamericana (CIDH), legislação que, segundo o Fundo de Desenvolvimento das Nações Unidas para a Mulher, é considerada uma das três melhores leis do mundo (Dias, 2021).

Não cabe espaço, no presente trabalho, para análise pormenorizada de todos os dispositivos da Lei Maria da Penha, somente interessando os aspectos em que a referida lei abrange, ainda que tangencialmente, a questão do direito à moradia.

Nesse sentido, destaca-se que, no art.3º e parágrafos da Lei nº 11.340, diz-se que serão asseguradas às mulheres condições para o efetivo gozo ao direito à moradia, bem como a viver com segurança, cabendo ao Poder Público desenvolver políticas que visem assegurar os direitos humanos das mulheres. No art.8º da mencionada lei, ao elencar as diretrizes das políticas públicas, a serem tomadas de maneira articulada entre os entes federativos e ações não governamentais faz-se expressa menção à integração operacional do Poder Judiciário, Ministério Público e Defensoria Pública, na área do direito à habitação.

Logo, o direito à moradia está expressamente elencado dentro da Lei Maria da Penha como um direito humano que deve ser assegurado pelos poderes públicos. Isto demonstra a necessidade de se pensar a questão da habitação

das mulheres vítimas de violência doméstica. Ademais, no contexto das medidas protetivas de urgência, nos arts.12-C e 22 da lei, fica admitido o afastamento imediato do agressor do lar, domicílio ou local de convivência, garantindo-se a integridade físico-psicológica da vítima em risco, mas não somente.

Ainda que o foco da medida protetiva seja proteger a mulher de agressões físico-psicológicas, o dispositivo também tutela o direito à moradia da vítima, assegurando-lhe um lar livre de violência, nos termos como entendida a adequabilidade de moradia com segurança e paz - tal como previsto no Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, levando-se em conta a leitura interpretativa que leva em consideração a perspectiva de gênero, consoante destacado por Paglione (2006). Interessante dentre as medidas protetivas de urgência da Lei Maria da Penha é a previsão, no art.23, da possibilidade de afastamento da mulher vítima de violência do lar. Enquanto, no artigo antecedente, coloca-se o agressor para fora da residência, neste a previsão é de a mulher ser colocada para fora do domicílio como meio de garantir a sua segurança.

Nesse aspecto, poderia se questionar se tal dispositivo, embora buscando proteger a mulher, não estaria em verdade admitindo uma punição ao afastá-la do lar, uma vez que, além de estar sofrendo agressões do marido, ainda precisa se retirar de seu local de residência, para ver-se protegida. Assim sendo, não só violar-se-ia sua integridade, seu direito à saúde e vida, como também seu direito à moradia. Em consequência, entende-se que a única forma dessa medida protetiva não constituir em uma infringência seria por opção expressa da vítima. O próximo e último dispositivo da Lei nº 11.340/2006 a tratar reflexamente da questão da moradia é o art.35, o qual prevê a criação de casas-abrigo para as mulheres e respectivos dependentes, constituindo-se em locais de moradia temporária para as vítimas (Brasil, 2006).

Conforme Cunha e Pinto (2021), existem dois tipos de casas-abrigo previstas no Manual de Diretrizes Nacionais de Abrigamento: casas-abrigo, com caráter sigiloso de acolhimento, servindo para estadia de longa duração (podendo variar entre 90 a 180 dias) e casas de acolhimento temporário, de caráter não sigiloso e permanência de curto período, sendo consideradas casas de passagem.

Ainda conforme Cunha e Pinto (2021), os últimos dados levantados pelo IBGE, em 2018, acerca da quantidade de casas-abrigo existentes no país, são de que somente 2,4% dos municípios brasileiros possuem tais unidades. Neste ponto, recorda-se que o Conselho de Direitos Humanos, em sua Resolução 44/17, requereu que fosse ampliado o quantitativo de abrigos a vítimas de violência doméstica, em razão do aumento decorrente da pandemia causada pelo *COVID-19* (United Nations, 2020).

Ainda não há dados atualizados com relação à quantidade de casas-abrigo, no sítio do IBGE, de modo que não se tem como saber ainda se o Brasil atendeu às orientações do Conselho de Direitos Humanos, nesse sentido. Em síntese, é importante destacar alguns pontos da Lei Maria da Penha e de alguns projetos de lei em trâmite no Senado Federal e na Câmara dos Deputados que tratam do direito à moradia das mulheres vítimas de violência doméstica e algumas diretrizes do Conselho de Direitos Humanos e Comitê para Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher (*CEDAW*).

Conforme exposto, o Conselho de Direitos Humanos demandou aos Estados, consoante a Resolução 37/4, a adotarem as medidas necessárias para que as mulheres e pessoas em situação de risco tenham acesso à justiça, em condições de igualdade, de modo a assegurar todos os meios idôneos, no contexto da efetividade do direito à moradia adequada como um elemento integrante ao direito a um nível adequado de vida (United Nations, 2018). Por sua vez, o *CEDAW* destacou que os Estados devem adotar medidas de proteção contra a violência de gênero, dentre as quais garantir assistência financeira, ajuda médica, psicológica e serviços de aconselhamento gratuitos ou de baixo custo às mulheres vítimas de violência, bem como viabilizar o acesso a moradias a custos razoáveis.

Nesse contexto, compreende-se que as disposições da Lei Maria da Penha (art. 14-A, *caput* e § 2º) que possibilitam à mulher ajuizar demanda de separação, divórcio ou dissolução de união estável, no bojo do procedimento do Juizado de Violência doméstica, ou a prioridade de tramitação no juízo em que tenha sido provocada tal ação, quando iniciada a violência, após a sua propositura, são instrumentos condizentes com as orientações emanadas do Conselho de Direitos Humanos e *CEDAW*.

As disposições da Lei nº 11.340 que visam garantir à mulher vítima de violência assistência judiciária gratuita e orientação jurídica quanto aos seus direitos e mesmo auxílio psicossocial (tais como os arts.9, §2º, III, 11, V, e 18, II) também estão em harmonia com os postulados do Conselho de Direitos Humanos e *CEDAW* que requerem dos Estados que forneçam serviços à assistência psicológica e jurídica gratuitas ou de baixo custo.

O Projeto de Lei nº 1714 de 2021 (PL nº 1714) da Câmara dos Deputados, o qual visa alterar a Lei Maria da Penha, prevendo a possibilidade de concessão do direito real de habitação do imóvel familiar à mulher vítima de violência doméstica, quando tal imóvel integrar a comunhão de bens, também vai ao encontro das diretrizes normativas de direitos humanos, uma vez que atende aos reclamos do Conselho de Direitos Humanos e *CEDAW*, para que os Estados levem em consideração o *status* e a situação econômica da mulher, na elaboração de estratégias para garantir às mulheres o direito à moradia adequada.

De acordo com o PL nº 1714 da Câmara dos Deputados, para que o direito real de habitação seja concedido é necessário que haja cumulativamente os requisitos: (I) sentença penal transitada em julgado que reconheça a prática de violência doméstica contra a mulher; (II) a mulher não tiver outro imóvel próprio em condições de habitação; (III) a vítima for economicamente hipossuficiente. Ainda consoante o Projeto de Lei, o agressor não fará jus a qualquer valor a título de aluguel, podendo, todavia, requerer a venda de sua meação. Nesse ponto, diz o texto do projeto de lei que, caso haja a alienação do imóvel e em não sendo a mulher a compradora, deve aquele desocupá-lo em 30 dias.

Nesse sentido, o mencionado projeto também se coaduna com a orientação do CDESCR, em seu Comentário Geral nº 4, que atribui aos Estados dar prioridade a grupos sociais em condições desfavoráveis, concedendo-lhes atenção especial no tocante a políticas e medidas atinentes à realização do direito de moradia adequada.

Entende-se que igualmente vai ao encontro dos *standards* de proteção dos direitos das mulheres vítimas de violência doméstica a uma moradia adequada o Projeto de Lei nº 4.692/2019 do Senado Federal (PL 4692/2019), o qual visa alterar a normativa do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS), Lei nº 11.124 de 2005, para elencar dentre as diretrizes do sistema, prioridade às mulheres vítimas de violência doméstica, na concessão de moradia.

O mencionado projeto (PL 4692/2019) visa também alterar o art.3º da Lei nº 11.977 de 2009 (Projeto Minha Casa Minha Vida - PMCMV), para incluir dentre os beneficiários do programa mulheres vítima de violência doméstica, dando-as prioridade de atendimento.

Na mesma linha, conforme Cunha e Pinto (2021), também tramita na Câmara Federal projeto de lei que busca alterar a Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS - Lei nº 8.742/1993), para estender o benefício de prestação continuada (BPC), em favor de mulheres vítimas de violência doméstica que não reúnam condições de se manter financeiramente.

Nesse sentido, tais projetos se harmonizam com *standards* internacionais de proteção dos direitos humanos, seguindo as orientações do Conselho de Direitos Humanos e dos órgãos de tratado *CEDAW* e *CESCR* que demandam aos Estados combater a feminilização da pobreza, adotar todas as medidas necessárias para garantir acesso à moradia em favor de mulheres e grupos sociais desfavoráveis.

Em síntese, a Lei Maria da Penha e os projetos em trâmite na Câmara e no Senado Federal estão em harmonia com os *standards* internacionais de proteção dos direitos humanos do Sistema ONU, ficando a cargo dos poderes públicos, sobretudo do Poder Executivo, na execução de seu orçamento, colocar em prática as disposições normativas, concretizando o direito à moradia adequada às mulheres vítimas de violência doméstica.

CONCLUSÃO

O direito à moradia adequada é um direito humano, componente do mínimo existencial e da dignidade do indivíduo, o qual deve ser garantido a todas as pessoas sem discriminação alguma, devendo os Estados adotarem todas as medidas necessárias (políticas públicas e normativas), a fim de assegurar a fruição desse direito.

Tendo em vista esse objetivo e em razão de limitações de recursos, os Estados devem levar em consideração a particularidade de grupos desfavorecidos e vulneráveis, ao elaborar mecanismos legais e políticos, visando garantir o direito à moradia adequada de todos os indivíduos.

Em particular, mulheres vítimas de violência doméstica podem ser enquadradas dentro dos grupos vulnerabilizados de acesso e fruição ao direito de moradia adequada, uma vez que sofrem inúmeras violações em sua dignidade, como violências físicas e psicológicas. Além disso, em muitos países, as mulheres sequer possuem direito de igual acesso à propriedade e posse de terra ou moradia, de modo que ficam sujeitas à subjugação e violência do parceiro, por não terem para onde ir.

Dentro das normativas de direitos humanos do Sistema Global, em que pese o reconhecimento pelo Alto Comissariado das Nações Unidas de que existe forte ligação entre o direito à moradia adequada e mulheres em situação de violência doméstica, não há nenhuma resolução ou diretriz específica a tratar do problema, nem no Conselho de Direitos Humanos nem nos órgãos de monitoramento da Convenção para Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher ou no Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais.

Nesse sentido, o tema, apesar de ser incontestavelmente grave, uma vez que reconhecido pelos órgãos internacionais como problema de saúde pública e que merece atenção de todos os Estados, em especial em contexto de pandemia que agravou ainda mais a situação da violência contra a mulher, vem sendo negligenciado pelos órgãos internacionais.

Todavia, é possível retirar diretrizes ou *standards* normativos dos documentos e resoluções emanados do Conselho de Direitos Humanos, *CEDAW* e *CESCR*, no que tange aos temas da violência e discriminação contra a mulher e o direito à moradia adequada.

O Brasil, com sua legislação de proteção às mulheres vítimas de violência doméstica, sobretudo a Lei Maria da Penha, se mostra condizente com as orientações e recomendações emanadas pelos órgãos internacionais de direitos humanos do Sistema ONU, no que tange à iniciativa de medidas que tenham em foco o acesso à moradia adequada às mulheres vítimas de violência doméstica.

REFERÊNCIAS

BARROS, V. C. Gênero e pandemia: casos de violência contra a mulher na América do Sul. *Espirales*, Foz do Iguaçu, p. 13-20, maio 2021. Disponível em: <https://revistas.unila.edu.br/espirales/article/view/2790>. Acesso em: 18 mar. 2022.

BRASIL. *Decreto nº 678*, de 6 de novembro de 1992. Promulga a Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de São José da Costa Rica), de 22 de novembro de 1969. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d0678.htm. Acesso em: 21 mar. 2022.

BRASIL. *Decreto nº 1.973*, de 1 de agosto de 1996. Promulga a Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher, concluída em Belém do Pará, em 9 de junho de 1994. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1996/d1973.htm. Acesso em: 18 mar. 2022.

BRASIL. *Decreto nº 4.377*, de 13 de setembro de 2002. Promulga a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher, de 1979, e revoga o Decreto nº 89.460, de 20 de março de 1984. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/d4377.htm. Acesso em: 18 mar. 2022.

BRASIL. *Lei nº 11.340, de 7 de agosto de 2006*. Cria mecanismos para coibir a violência doméstica e familiar contra a mulher [...]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/l11340.htm. Acesso em: 21 mar. 2022.

CAMURÇA, S. 'Nós mulheres' e nossa experiência comum. *Cadernos de Crítica Feminista*, Recife, ano 1, 2007. Disponível em: https://soscorpo.org/wp-content/uploads/NosMulheres_e_nossaexperienciacomum_SilviaCamurca2007.pdf. Acesso em: 21 mar. 2022.

CERQUEIRA, D.; MATOS, M.; MARTINS, A. P. A.; PINTO JUNIOR, J. Avaliando a efetividade da Lei Maria da Penha. *Texto para Discussão*, Brasília, IPEA, mar. 2015. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_2048k.pdf. Acesso em: 21 mar. 2022.

COUTO, M. B. (org.). *Comentários ao Pacto de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais*. São Paulo: Clássica, 2013.

CUNHA, R. S.; PINTO, R. B. *Violência Doméstica: Lei Maria da Penha - 11.340 - comentada artigo por artigo*. 11. ed. São Paulo: Juspodivm, 2021.

DIAS, M. B. *A Lei Maria da Penha na Justiça*. 7. ed. São Paulo: Juspodivm, 2021.

FERREIRA, V. E. N.; BRITO FILHO, J. C. M. de. Direito à moradia e liberalismo Rawlsiano. *Argumenta Journal Law*, Jacarezinho, n. 30, p. 239-272, jun. 2019. DOI: <http://dx.doi.org/10.35356/argumenta.v0i30.1559>. Disponível em: <http://seer.uenp.edu.br/index.php/argumenta/article/view/1559>. Acesso em: 29 mar. 2022.

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. *Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2019*, Brasília, ano 13, 2019. Disponível em: https://www.forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2019/10/Anuario-2019-FINAL_21.10.19.pdf. Acesso em: 18 mar. 2022.

NACIONES UNIDAS, Derechos Humanos. *Los derechos de la mujer son derechos humanos*. Nova Iorque: Naciones Unidas, 2014. Disponível em: https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Publications/HR-PUB-14-2_SP.pdf. Acesso em: 28 mar. 2022.

NASCIMENTO, M. F. do. Moradia adequada: um direito sobressalente como vital em tempos de Covid-19. *Cadernos de Ciências Sociais Aplicadas*, v. 17, n. 30, p. 84-96, 2020. DOI: [10.22481/ccsa.v17i30.7125](https://doi.org/10.22481/ccsa.v17i30.7125). Disponível em: <https://periodicos2.uesb.br/index.php/ccsa/article/view/7125>. Acesso em: 28 mar. 2022.

ONU. Assembleia Geral das Nações Unidas. *Declaração Universal dos Direitos Humanos*. 1948. Disponível em: <https://brasil.un.org/sites/default/files/2020-09/por.pdf>. Acesso em: 21 mar. 2022.

OEA. Comissão Interamericana de Direitos Humanos. *Relatório anual 2000*, n. 54/1, 2001. Disponível em: <https://www.cidh.oas.org/annualrep/2000port/12051.htm>. Acesso em: 21 mar. 2022.

PAGLIONE, G. Domestic Violence and Housing Rights: A reinterpretation of the right to housing. *Human Rights Quarterly*, v. 28, n. 28, p. 120-147, 2006. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/20072726>. Acesso em: 21 mar. 2022.

PIOSIADLO, L. C. M.; FONSECA, R. M. G. S.; GESSNER, R. Vulnerabilidade para violência doméstica contra a mulher: construção e validação de um instrumento identificador. In: CONGRESSO VIRTUAL DE GESTÃO, EDUCAÇÃO E PROMOÇÃO DA SAÚDE, 1., 2012, São Paulo. *Anais [...]* São Paulo: Convibra, 2012. Disponível em: https://convibra.org/congresso/res/uploads/pdf/2012_59_4184.pdf. Acesso em: 21 mar. 2022.

PIOVESAN, F. A proteção internacional dos direitos das mulheres. *EMERJ*, Rio de Janeiro, v. 15, n. 57, p. 70-89, jan./mar. 2012. Disponível em: https://www.emerj.tjrj.jus.br/revistaemerj_online/edicoes/revista57/revista57_70.pdf. Acesso em: 21 mar. 2022.

SAMPAIO, V. B.; WALDMAN, R. L. O direito à moradia adequada à luz do Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais: uma discussão a partir das perspectivas do ODS n. 11 e da Habitat III. *Revista Direito Ambiental e sociedade*, v. 9, n. 1, p. 59-85, jan./abr. 2019. Disponível em: <http://www.uces.br/etc/revistas/index.php/direitoambiental/article/view/7508>. Acesso em: 22 mar. 2022.

SANTOS, D. A. dos; SILVA, L. B. da. Relações entre trabalho e gênero na pandemia do Covid-19: o invisível salta aos olhos. *Oikos: Família e Covid-19*, Viçosa, v. 32, n. 1, p. 10-34, 2021. DOI: 10.31423/oikos.v32i1.10526. Disponível em: <https://periodicos.ufv.br/oikos/article/view/10526/6588>. Acesso em: 21 mar. 2022.

SARLET, I. W. As dimensões da dignidade da pessoa humana: construindo uma compreensão jurídico-constitucional necessária e possível. In: SARLET, I. W. (org.). *Dimensões da dignidade: ensaios de filosofia do direito e direito constitucional*. 2. ed. rev. ampl. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2009, p. 9-43.

SARMENTO, D. O mínimo existencial. *Revista de Direito da Cidade*. Rio de Janeiro, v. 8, n. 4, p. 1644-1689, 2016. DOI: <https://doi.org/10.12957/rdc.2016.26034>. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/view/26034/19156>. Acesso em: 21 mar. 2022.

UNITED NATIONS. *Women and the right to adequate housing*. New York: United Nations Publication, 2012. Disponível em: <https://www.ohchr.org/en/special-procedures/sr-housing/women-and-right-adequate-housing>. Acesso em: 21 mar. 2022.

UNITED NATIONS. Human Rights Council. *Agenda and annotations*. Genebra, n. 38/1, 2018. Disponível em: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G18/120/20/PDF/G1812020.pdf?OpenElement>. Acesso em: 21 mar. 2022.

UNITED NATIONS. Human Rights Council. *Report of the working group on the universal periodic review: Czechia*. Genebra, n. 37/4, 2018. Disponível em: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G17/368/07/PDF/G1736807.pdf?OpenElement>. Acesso em: 21 mar. 2022.

UNITED NATIONS. Human Rights Council. *Report of the working group on the universal periodic review: Chile*. Genebra, n. 41/6, 2019. Disponível em: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G19/088/61/PDF/G1908861.pdf?OpenElement>. Acesso em: 21 mar. 2022.

UNITED NATIONS. Human Rights Council. *Report of the Working Group on the Universal Periodic Review: Iraq*. Genebra, n. 43/14, 2020. Disponível em: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G19/351/34/PDF/G1935134.pdf?OpenElement>. Acesso em: 21 mar. 2022.

UNITED NATIONS. Human Rights Council. *Report of the working group on the universal periodic review: Kuwait*. Genebra, n. 44/17, 2020. Disponível em: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G20/070/27/PDF/G2007027.pdf?OpenElement>. Acesso em: 21 mar. 2022.

UNITED NATIONS. Human Rights Council. *Report of the working group on the universal periodic review: Georgia*. Genebra, n. 47/15, 2021. Disponível em: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G21/079/32/PDF/G2107932.pdf?OpenElement>. Acesso em: 21 mar. 2022.

UNITED NATIONS. Committee on Economic, Social and Cultural Rights. *General comment no. 4: The right to adequate housing (art. 11 (1) of the Covenant)*. Genebra, 1991. Disponível em: https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=INT%2fCESCR%2fGEC%2f4759&Lang=en. Acesso em: 21 mar. 2022.

UNITED NATIONS. Committee on Economic, Social and Cultural Rights. *General comment no. 7: The right to adequate housing (art. 11 (1) of the Covenant); forced evictions*. Genebra, 1997. Disponível em: https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=INT%2fCESCR%2fGEC%2f6430&Lang=en. Acesso em: 21 mar. 2022.

UNITED NATIONS. Committee on the Elimination of Discrimination Against Women. *General recommendation no. 12: Violence against women*. Genebra, 1989. Disponível em: https://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CEDAW/Shared%20Documents/1_Global/INT_CEDAW_GEC_5831_E.pdf. Acesso em: 21 mar. 2022.

UNITED NATIONS. Committee on the Elimination of Discrimination Against Women. *General recommendation no. 19: Violence against women*. Genebra, 1992. Disponível em: https://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CEDAW/Shared%20Documents/1_Global/INT_CEDAW_GEC_3731_E.pdf. Acesso em: 21 mar. 2022.

UNITED NATIONS. Committee on the Elimination of Discrimination Against Women. *General recommendation no. 35: on gender-based violence against women, updating general recommendation no. 19*. Genebra, 2017. Disponível em: https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CEDAW%2fC%2fGC%2f35&Lang=en. Acesso em: 21 mar. 2022.