

O MONITORAMENTO DA COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS E A ACCOUNTABILITY HORIZONTAL: REFLEXOS DO CASO MARIA DA PENHA NO BRASIL

The Inter-American Commission on Human Rights Monitoring and Horizontal Accountability: Impacts of the Maria da Penha Case in Brazil

GIOVANA TORTATO POLEZA - Mestra e doutoranda em Ciência Política pela Universidade Federal do Paraná (UFPR). Bacharela em Direito pela Universidade Federal do Paraná (UFPR).

E-mail: giovana.poleza@yahoo.com.br

Lattes:

<http://lattes.cnpq.br/2023050031382571>

MARIANE SILVERIO - Mestra e doutoranda em Ciência Política pela Universidade Federal do Paraná (UFPR). Pós-graduanda em Direitos Humanos e Questões Étnico-Sociais pela Pontifícia Universidade Católica do Paraná (PUCPR) e em Direito da Mulher, Direito Internacional e Direitos Humanos Internacionais pela Faculdade Alcance (FAAL). Bacharela em Relações Internacionais pelo Centro Universitário Curitiba (Unicuritiba).

E-mail: mariane.silverio@outlook.com

Lattes:

<http://lattes.cnpq.br/4127967502324864>

GRALHA AZUL – periódico científico da EJUD-PR
in 2025, highlights the urgency of supervising the effective institutional advances aimed at the formal installation of the Interministerial Working Group, the standardized use of the National Risk Assessment Form (FONAR), and the elimination of operational disparities among Specialized Women's Police Stations in Brazil.

Key-words: *Maria da Penha Law; Accountability; Inter-American Commission on Human Rights; Gender-Based Violence*

O presente artigo debruça-se sobre os reflexos do caso Maria da Penha Maia Fernandes vs. Brasil (Caso 12.051, Informe nº 54/01, CIDH) no exercício de accountability entre o Estado brasileiro e o Sistema Interamericano de Direitos Humanos, a partir da análise interdisciplinar dos aspectos jurídicos e políticos sobre o caso emblemático. Objetiva-se compreender em que medida a estratégia reforçada de monitoramento exercida pela CIDH viabilizou o exercício de accountability horizontal de forma progressiva e continuada, gerando reflexos práticos no cumprimento das Recomendações 2 e 4 relativas à violência de gênero. Adota-se metodologia qualitativa, baseada em análise documental da Ficha de Seguimento emitida pela CIDH, focada nos avanços e dados oficiais registrados no ano de 2025, articulada à revisão teórica sobre accountability e gênero. Conclui-se, ao fim, que a Lei nº 11.340/2006 deu início a uma série de medidas de adequação da postura estatal frente ao Sistema Interamericano. Não se exaurindo na inovação legislativa, por sua vez, o nível de cumprimento parcial, o qual contrapõe a sofisticação normativa, apontado em 2025, traz à tona a urgência de serem supervisionados os efetivos avanços institucionais voltados à instalação formal do Grupo de Trabalho Interministerial, ao uso padronizado do Formulário Nacional de Evaluación de Riesgo (FONAR) e ao fim das diferenças de funcionamento das Delegacias Especializadas de Atendimento à Mulher no Brasil.

Palavras-chave: Lei Maria da Penha; Accountability; Comissão Interamericana de Direitos Humanos; Violência de Gênero;

This article examines the impacts of the Maria da Penha Maia Fernandes vs. Brazil case (Case 12.051, Report No. 54/01, IACHR) on the exercise of accountability between the Brazilian State and the Inter-American Human Rights System, based on an interdisciplinary analysis of the legal and political aspects of this emblematic case. The objective is to understand to what extent the reinforced monitoring strategy exercised by the IACHR facilitated the progressive and continuous exercise of horizontal accountability, generating practical effects on compliance with Recommendations 2 and 4 regarding gender-based violence. A qualitative methodology is adopted, based on document analysis of the Follow-Up Sheet issued by the IACHR, focusing on advances and official data registered in the year 2025, articulated with a theoretical review on accountability and gender. Ultimately, it concludes that Law No. 11.340/2006 initiated a series of measures to adapt the state's posture toward the Inter-American System. Not being exhausted by legislative innovation, however, the level of partial compliance, which counteracts the normative sophistication pointed out

INTRODUÇÃO

Maria da Penha Fernandes trouxe à luz da litigância internacional a emergencial necessidade de implementação de medidas voltadas à proteção da mulher. Não apenas sob a ótica jurisdicional, o caso emblemático apontou a indispensável adequação da postura estatal através da incorporação de legislação própria voltada à violência de gênero, bem como da adoção de políticas públicas adequadas e robustas, visando a garantia e a proteção de direitos. A relevância do litígio se deu à medida em que se trouxe destaque a necessidade de se abordar a prevenção, erradicação e sanção da violência doméstica (CIDH, 2025).

O Relatório de Mérito nº 54/01, da Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH, 2001), apresentou a resolução do caso com a imposição de diversas recomendações, dentre as quais, em 2025, constavam-se cumpridas três delas: (1) condução de processo penal de responsabilização relativa aos crimes cometidos contra Maria da Penha Fernandes - contemplada em 2008 (CIDH, 2008); (2) adotar as medidas necessárias para a reparação simbólica e material das violações cometidas - contemplada em 2008 (CIDH, 2008); (3) dar continuidade e aprofundamento às reformas estatais a fim de evitar a tolerância e o tratamento discriminatório relativo à violência doméstica no Brasil - contemplada em 2016 (CIDH, 2016).

Uma das inovações adotadas pelo Estado brasileiro a fim de mitigar a violência de gênero foi a promulgação da Lei nº 11.340/2006 - "Lei Maria da Penha" (BRASIL, 2006), voltada à definição e responsabilização penal da violência doméstica. Outras medidas institucionais foram adotadas, como a criação de um observatório pelo Conselho Nacional de Direitos da Mulher, voltado ao monitoramento da Lei Maria da Penha e da Convenção de Belém do Pará. Criou-se o canal de denúncias "Ligue 180", voltado à recepção anônima de informações e relatos de violência doméstica.

Em sede judiciária, foram adotadas outras medidas de fortalecimento institucional, como a publicação da Portaria nº 15, de 8 de março de 2017, do Conselho Nacional de Justiça (CNJ, 2017), que instituiu a Política Judiciária Nacional de enfrentamento à violência contra as Mulheres no Poder Judiciário, e a instituição do Cadastro Nacional de Casos de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher, sob o âmbito do Conselho Nacional do Ministério Público, através da publicação da Resolução nº 135, de 26 de janeiro de 2016 (BRASIL, 2016).

Apesar dos diversos avanços institucionais a fim da redução da violência doméstica no Brasil, subsistem muitos desafios de natureza prática para a efetiva garantia de direitos das mulheres. Sob uma perspectiva ampla, o que se observa é uma dificultosa aproximação das previsões normativas e canais formais do contexto social cotidiano. O mesmo se verifica em relação ao posicionamento estatal em sede internacional: há uma discrepância estrutural da criação de normas e da projeção discursiva, em relação à internalização efetiva dos ditames internacionais, delineando o chamado "Paradoxo da Projeção" (SANTOS, 2020).

O distanciamento entre os mecanismos institucionais e a prática corriqueira se mostrou

externalizado em um novo caso submetido à jurisdição internacional em face do Estado brasileiro: o Caso Barbosa de Souza e outros Vs. Brasil, cuja sentença foi proferida pela Corte Interamericana de Direitos Humanos em 2021 (CORTE IDH, 2021). A lide, também decorrente de exercício de violência de gênero, trouxe consigo diversas imposições ao Brasil, dentre as quais deu-se cumprimento a apenas duas, de natureza essencialmente material: (1) indenizações de caráter material e imaterial; e (2) suporte ao pagamento de tratamentos médicos, psicológicos e psiquiátricos. As demais imposições, com especial ênfase ao ato de reconhecimento de responsabilidade internacional, implantação de sistema nacional centralizado com a compilação de dados de violência contra a mulher, e capacitação das forças policiais, remanesceram pendentes, conforme o último Relatório de Supervisão de Cumprimento de Sentença da Corte IDH, de 24 de novembro de 2025 (CORTE IDH, 2025). Escancarou-se, assim, as falhas do "marketing diplomático" brasileiro, que colocava o Estado como pioneiro na resolução de temáticas de gênero e violência contra a mulher (SANTOS, 2020).

Ante um contexto dicotômico de avanços e retrocessos, o presente artigo busca investigar em que medida a adoção de políticas e mecanismos institucionais pelo Estado brasileiro se traduzem em um exercício de accountability efetivo para com o Sistema Interamericano de Direitos Humanos.

Embasando-se em uma metodologia qualitativa, procede-se uma revisão teórica aliada à análise documental do último Informe Anual publicado pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH, 2025). São estabelecidos os seguintes critérios de observação: (i) quantidade e natureza das

medidas adotadas para cumprimento do caso; e (iii) natureza das pendências pelo Estado brasileiro.

Com base na investigação realizada, o presente artigo analisa inicialmente as premissas de uma *accountability* horizontal entre Estado e organizações internacionais, servindo de base teórica para o estudo. Em seguida, examina-se o monitoramento da CIDH sobre o caso Maria da Penha Maia Fernandes no horizonte de 2025, mapeando o volume e o status de cumprimento das recomendações. Por fim, debate-se o paradoxo da projeção e o pacto federativo: limites da *accountability* transnacional no Brasil, revelando como as divisões burocráticas subnacionais barram a eficácia prática das decisões internacionais e exigem novos percursos para a garantia de direitos.

2 Accountability Horizontal Entre Estado E Organizações Internacionais

Adentrando a seara teórica, deve-se partir da concepção do conceito de *accountability* como fator fundamental para a articulação do presente estudo. Parte-se da compreensão de *accountability* como sendo uma relação bilateral em que se garante a responsividade de um em relação ao outro. Enquanto um detém o poder e o exerce, o outro detém o direito de receber informações e justificativas acerca das ações tomadas pelo primeiro. Há, portanto, duas dimensões envolvidas em seu exercício: uma informacional (*'book-keeping'*), correspondente à verificação das ações tomadas; e outra argumentativa (*'storytelling'*), que as justifica. (SCHEDLER, 1999).

A relação que prescinde da *accountability*, por seu turno, pode ser

multidirecional. Pode-se tratar de uma prestação informacional relativa a uma dinâmica de poder desigual, e, portanto, vertical. Há uma relação de superioridade de um para com o outro, e a responsividade pode se dar tanto de cima para baixo como de baixo para cima (SCHEDLER, 1999). Este é o caso, por exemplo, das eleições: são um mecanismo de exercício de *accountability* da sociedade (enquanto receptora das informações e sancionadora de violações) em relação ao Estado (enquanto detentor do poder). Através do processo eleitoral, os votantes, representando o polo de déficit de poder executivo em relação ao Estado - ao menos no que diz respeito à tomada de decisões institucionais e implementação de políticas públicas - exerce a fiscalização e o eventual sancionamento daquele que tomou as ações informadas e justificadas em nome da autoridade Estatal. O sancionamento, neste caso, se traduz em uma não-reeleição.

As eleições, tidas por reivindicações sociais periódicas, livres e regulares sob o respaldo normativo, ao ocorrerem sem coerção e com a devida e irrestrita divulgação informacional pela cobertura midiática, configura o exemplo concreto da *accountability* vertical (O'DONNELL, 1998).

De outra face, a *accountability* pode ser horizontal, ou seja, entre atores que detém igual posição de poder. É o que se observa na dinâmica instaurada entre os diferentes poderes, Executivo, Legislativo e Judiciário; ou, ainda, entre diferentes instituições de natureza estatal. O'Donnell aborda o conceito como sendo a interação entre agências estatais que possuem o direito e o poder legal, e que produzem ações que se estratificam desde supervisões rotineiras ao impeachment contra ações de outros agentes estatais (O'DONNELL, 1998).

Deve-se ainda ressaltar que o exercício da *accountability* é distinto dos freios e

contrapesos (*'checks and balances'*). Enquanto os freios e contrapesos são aplicados como medidas de respaldo normativo para a estipulação de limites institucionais e cooperação de atores sob um escopo preventivo, a accountability se debruça sobre a exposição e justificativa dos atos realizados, com seu respectivo sancionamento pelo polo fiscalizador (GRANT; KEOHANE, 2005).

Extrapolando os limites estatais, a dinâmica de accountability se estende ao contexto internacional, à medida que instituições multilaterais atuam como arenas de accountability entre Estados, em que uns são responsivos em relação aos outros em uma relação mútua - e não necessariamente proporcional em termos de distribuição de poder (KEOHANE, 2006). Em resultado, obtém-se a institucionalização de padrões comportamentais e instituição de medidas coercitivas ante eventuais desvios, levando a uma esfera cooperativa entre autoridades estatais.

Sob esta perspectiva, observa-se a criação de mecanismos de accountability externa que geram responsabilização dos Estados, mediante ferramentas supervisórias, normativas, ou, ainda, reputacionais (KEOHANE, 2006). A adoção de vias legais para a responsividade estatal se faz presente justamente na condição do Estado de jurisdicionado perante Cortes internacionais, com a respectiva prolação de decisões e a imposição de medidas sancionadoras, como se observou no Caso Barbosa de Souza e outros Vs. Brasil (CORTE IDH, 2021).

Neste cenário, deve-se considerar, para fins de compreensão do exercício da accountability sob o escopo internacional, a participação de todos os atores internacionais, incluindo não apenas Estados, mas instituições multilaterais e organizações coletivas, como

organizações do terceiro setor. A responsividade de uns em relação a outros traz à dinâmica da governança internacional legitimidade, que lhes é conferida por uma dupla dimensão: normativa e societal (BUCHANAN; KEOHANE, 2006). A legitimidade normativa confere ao ator o respaldo legal e moral para que tome ações e crie deveres, ao passo que a legitimidade sociológica é percebida como legítima por aqueles que são afetados por suas ações. A simples aderência legal - como, por exemplo, a celebração de tratados internacionais que reconheçam a jurisdição, capacidade ou autoridade de determinada organização internacional - não é suficiente para que tenha força de legitimidade no âmbito prático.

É sob esta percepção que se pontua uma dúlice ponderação acerca do papel das instituições internacionais frente às autoridades estatais, especificamente tomando como exemplo prático a relação entre Brasil e Comissão Interamericana de Direitos Humanos: não basta que o Brasil seja signatário das previsões normativas internacionais para que seja tido pelo Sistema Interamericano como efetivamente responsivo. Na mesma medida, não basta que a Comissão emita recomendações sem que seja recepcionada e tida como órgão legítimo para a imposição de medidas eficazes de reparação de direitos.

A fim de demonstrar a dúlice responsividade, tanto do Estado brasileiro frente ao Sistema Interamericano, quanto da CIDH como entidade garantidora de direitos frente à autoridade estatal, instaura-se a dinâmica de accountability.

O monitoramento realizado pela CIDH anualmente sobre cada caso litigado, e, em especial, sobre o Caso Maria da Penha Maia Fernandes, demonstra um compromisso contínuo com seu direito de fiscalização e

recepção informacional em relação ao polo detentor das ações - o Estado brasileiro. Através dos relatórios e informes anuais, o Brasil apresenta à Comissão informações e justificativas relativas às ações que estão sendo tomadas para o cumprimento de suas recomendações, uma vez sancionado pela violação dos direitos humanos, e, especificamente, de gênero.

Isto posto, o presente artigo passa a adentrar na efetiva análise dos documentos produzidos pela CIDH, a fim de melhor compreender a dinâmica de accountability junto ao Estado brasileiro, elucidando os avanços e as persistentes vulnerabilidades dessa relação.

3 O Monitoramento Da Cidh Sobre O Caso Maria Da Penha Maia Fernandes

A Ficha de Seguimento emitida pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) no ano de 2025 consolida o panorama empírico das medidas adotadas pelo Estado brasileiro. A análise dos dados revela que, embora o caso acumule um expressivo volume bruto de ações institucionais e normativas, o índice de cumprimento das obrigações internacionais permanece fixado em um patamar de 50% (cumprimento parcial).

A distribuição volumétrica e a classificação qualitativa das iniciativas reportadas pelo Estado, validadas pela Comissão em 2025, encontram-se sistematizadas no Gráfico 1.

Tabela 1 – Relação de quantidade e natureza das medidas tomadas para o cumprimento das recomendações (2025)

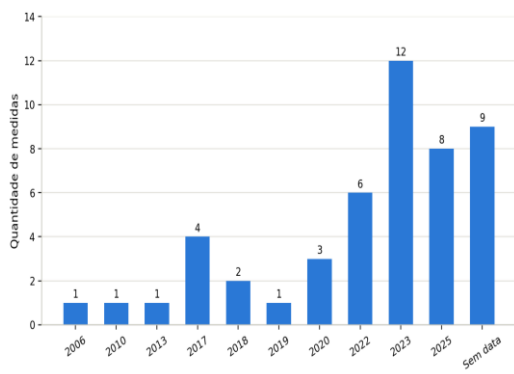
RELAÇÃO DE QUANTIDADE E NATUREZA DAS MEDIDAS TOMADAS PARA O CUMPRIMENTO DAS RECOMENDAÇÕES	
Fortalecimento Institucional	48
Medidas de Capacitação	6
Legislação/Normativa	13
Políticas Públicas	8
Memória, verdade e justiça	4
Compensação e Satisfação	2

Fonte: Elaborado pelas autoras com base em CIDH (2025).

A disparidade numérica entre os eixos de atuação demonstra uma nítida preferência burocrática pelo desencadeamento de atos administrativos formais de Fortalecimento Institucional (48 medidas) e pela produção legislativa (13 medidas), em detrimento de ações estruturantes de longo prazo, como a Capacitação contínua (6 medidas) e a consolidação de políticas públicas transversais (8 medidas). Sob a ótica de Schedler (1999), essa assimetria evidencia que o exercício de *accountability* pelo Estado brasileiro atende de forma satisfatória ao pilar informacional (*book-keeping*) — mapeando e catalogando atos institucionais nos relatórios anuais —, mas falha no pilar justificativo e resolutivo (*storytelling*), uma vez que a multiplicação de estruturas não extinguiu o objeto das pendências internacionais.

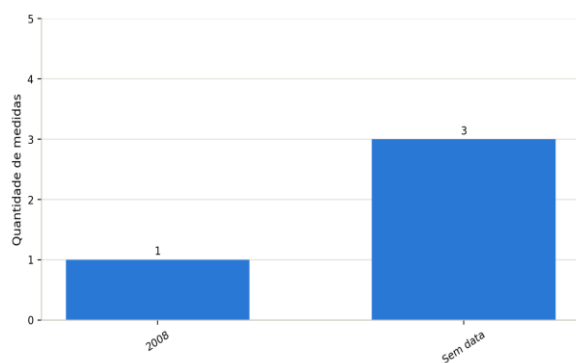
Para compreender a evolução histórica dessa resposta estatal, os gráficos sequenciais a seguir detalham a distribuição cronológica das medidas implementadas pelo país nas três principais categorias apontadas pelo relatório da CIDH:

Gráfico 1 – Distribuição cronológica das medidas de Fortalecimento Institucional



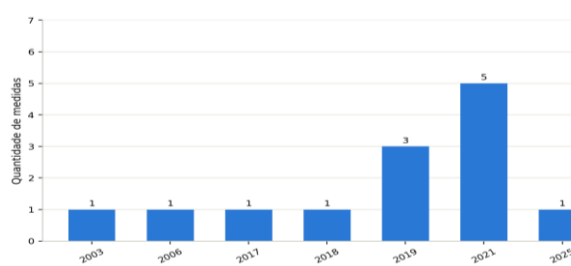
Fonte: Elaborado pelas autoras com base em CIDH (2025).

Gráfico 5 – Distribuição cronológica de medidas de Memória, verdade e justiça



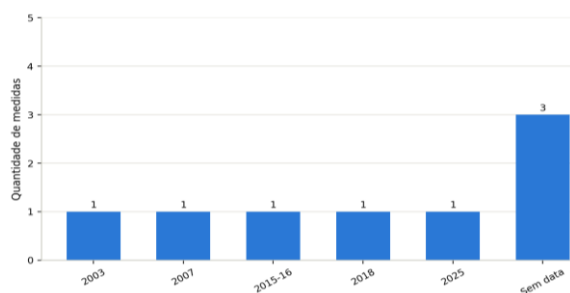
Fonte: Elaborado pelas autoras com base em CIDH (2025).

Gráfico 2 – Distribuição cronológica de Medidas de Legislação/Normativa



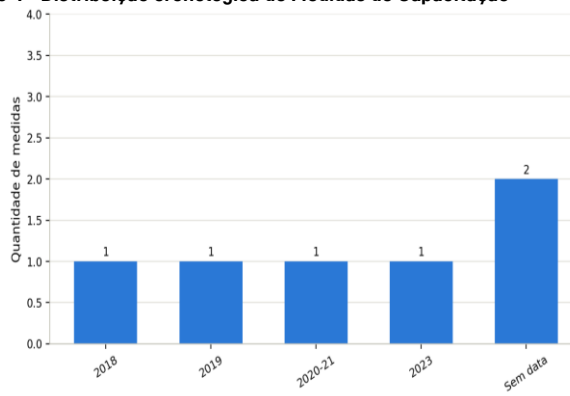
Fonte: Elaborado pelas autoras com base em CIDH (2025).

Gráfico 3 – Distribuição cronológica de Políticas Públicas



Fonte: Elaborado pelas autoras com base em CIDH (2025).

Gráfico 4 – Distribuição cronológica de Medidas de Capacitação



Fonte: Elaborado pelas autoras com base em CIDH (2025).

Adicionalmente aos eixos mapeados graficamente, o monitoramento registra as medidas de compensação e satisfação, dotadas de uma iniciativa implementada em cada. A dimensão de compensação foi materializada em 2008 por meio do pagamento de indenização financeira à vítima, amparada por lei específica aprovada pela Assembleia Legislativa do Estado do Ceará. Por sua vez, a medida de satisfação foi operada em agosto de 2024, mediante o pronunciamento de um pedido formal de desculpas conduzido pela Presidência do CNJ e do STF durante a abertura da 18ª Jornada da Lei Maria da Penha.

A despeito desse histórico de ações, o cruzamento qualitativo entre os relatórios estatais e as contestações apresentadas pela representação das vítimas expõe que os avanços formais concorrem com graves omissões de caráter prático.

A Tabela 2 pormenoriza os gargalos e os posicionamentos emitidos pela CIDH no encerramento do ciclo avaliativo de 2025.

Tabela 2 – Avaliação e Pendências Interamericanas sobre as Recomendações (Dados de 2025)

RECOMENDAÇÕES COM PARCIAL CUMPRIMENTO	ÚLTIMOS APONTAMENTOS DO INFORME ANUAL (2025)
Recomendação 2 <i>"Llevar igualmente a cabo una investigación seria, imparcial y exhaustiva para determinar la responsabilidad por irregularidades o retardos injustificados que impidieron el procesamiento rápido y efectivo del responsable; y tomar las medidas administrativas, legislativas y judiciales correspondientes".</i>	Inocorrência da formal institucionalização do Grupo de Trabalho Interministerial — GTI, bem como de sua publicação de informes. No que diz respeito ao pedido de desculpas formal do sistema de justiça (2024), verificou-se a ausência de: (i) construção participativa prévia com a vítima; (ii) formalização de acordo sobre o conteúdo do pedido, a forma como seria proferido ou seu alcance; (iii) reconhecimento integral de responsabilidade nos exatos termos da recomendação; (iv) difusão nacional estruturada do ato de retratação. Sobre o Memorial da Mulher Brasileira – Casa Maria da Penha, verificou-se que, apesar do valor simbólico, vislumbrou-se a ausência de cronograma, orçamento e participação da vítima para sua concretização. Sobre a sensibilização com corregedorias, não foram vislumbradas informações específicas prestadas pelo Estado em 2025.
Recomendação 4.b <i>"Simplificar los procedimientos judiciales penales a fin de que puedan reducirse los tiempos procesales, sin afectar los derechos y garantías de debido proceso."</i>	A CIDH reconheceu o cumprimento parcial substancial do item, atribuindo-lhe progresso qualitativo. Foram reconhecidas medidas relevantes: diretrizes do CNJ, reformas legais que permitem concessão imediata de medidas protetivas, criação do Fórum Permanente de Diálogo, e lançamento do FONAR. Entretanto, remanesce obscura: (i) a verificação da adoção homogênea das medidas implementadas pelos juízos e promotorias; (ii) a redução

	mensurável das marchas processuais; (iii) o uso padronizado do FONAR, e (iv) a existência de sistema de monitoramento com indicadores de desempenho, quanto à implementação prática dos mecanismos.
Recomendação 4.c <i>"El establecimiento de formas alternativas a las judiciales, rápidas y efectivas de solución de conflicto intrafamiliar, así como de sensibilización respecto a su gravedad y las consecuencias penales que genera."</i>	Apesar do reconhecimento dos avanços proporcionados pelo FONAR e pelo Fórum Permanente de Diálogo, verificou-se que permanecem ausentes vias de resolução e atendimento alternativas às judiciais. Reiterando-se a Opinião Técnica de 2019 da Relatoria de Mulheres, em casos de violência doméstica, devem ser ponderadas e proporcionadas soluções alternativas que não necessariamente se esgotem em mecanismos de conciliação, mediação, constelação familiar e justiça restaurativa.
Recomendação 4.d <i>"Multiplicar el número de comisarias especiales de policía para los derechos de la mujer y dotarlas con los recursos especiales necesarios"</i>	A mensuração quantitativa das unidades especializadas de atendimento permanece como um ponto de fragilidade, uma vez que, apesar da expansão das unidades, segue obscuro o acesso à exposição quantitativa do acréscimo e às informações relativas aos serviços prestados.
Recomendação 4.e <i>"Incluir en sus planes pedagógicos unidades curriculares destinadas a la comprensión de la importancia del respeto a la mujer"</i>	Apesar de reconhecer ações de fomento e educação promovidas pelo Estado, a Comissão destaca a ausência de formalização curricular sistemática, que traga a implementação de medidas pedagógicas de amplo alcance e passíveis de continuidade e avaliação através de metas e indicadores.

Fonte: Compilada pelas autoras com base em dados textuais de CIDH (2025).

O cenário desenhado pelo monitoramento interamericano em 2025 revela que a *accountability* horizontal transnacional esbarra em um bloqueio de execução prática. Embora o Estado brasileiro demonstra forte capacidade de resposta no plano burocrático abstrato e na produção legislativa, a conversão desses fluxos formais em transformações estruturais e homogêneas nas instâncias subnacionais permanece como o principal desafio para o esgotamento do litígio internacional.

4 O Paradoxo Da Projeção E O Pacto Federativo: Limites Da Accountability Transnacional No Brasil

A persistência do status de cumprimento parcial do caso Maria da Penha no horizonte de 2025 deita raízes profundas nas tensões político-estruturais que moldam o federalismo brasileiro, ilustrando com precisão empírica o que Santos (2020) conceitua como o *paradoxo da projeção*. Esse fenômeno se caracteriza por uma gritante assimetria operacional entre o comportamento externo do Estado — marcado por um discurso diplomático de vanguarda e pela ratificação célere de tratados internacionais de direitos humanos — e a incapacidade crônica de internalização e execução dessas mesmas obrigações no plano doméstico. Sob a ótica das relações internacionais, a inserção soberana do país em arenas multilaterais funciona como um vetor de prestígio reputacional que, todavia, colide com a fragmentação político-administrativa e com a inércia burocrática das esferas subnacionais de governo.

A dinâmica de *accountability* horizontal exógena, nos moldes discutidos por Keohane (2006), pressupõe que instituições multilaterais atuam como arenas legítimas dotadas de autoridade normativa para constranger os Estados soberanos a prestarem informações e justificações técnicas sobre suas condutas. No entanto, o desenho constitucional do pacto federativo brasileiro descentraliza de forma estanque a execução das políticas de segurança pública e de administração da justiça de base. Enquanto o Poder Executivo Federal, por meio do Ministério das Mulheres e do Ministério das Relações Exteriores, atua como o interlocutor formal perante a CIDH em Washington, a materialização substantiva das Recomendações 2 e 4 depende de forma direta da cooperação voluntária dos Governos Estaduais e dos Tribunais de Justiça locais.

Esse arranjo institucional descentralizado engendra o que a ciência política

identifica como um autêntico vácuo de responsabilização interinstitucional. Como bem pontuado pelas representantes das vítimas no ciclo de monitoramento de 2025, o crescimento puramente quantitativo do aparato repressor ou a mera inflação de normas penais abstratas não têm o condão de sanar a ausência crônica de fluxos operativos integrados nas polícias civis subnacionais. A ausência de dotação orçamentária vinculante nas esferas estadual e municipal impede que as Delegacias Especializadas de Atendimento à Mulher disponham de infraestrutura técnica e de pessoal capacitado para operar de maneira contínua e 24 horas fora dos grandes centros urbanos, perpetuando assimetrias regionais severas.

O bloqueio na eficácia da *accountability* transnacional se manifesta de forma evidente na subutilização crônica do Formulário Nacional de Evaluación de Riesgo (FONAR), cuja implementação em agosto de 2025 foi saudada no plano diplomático federal, mas esbarra na falta de padronização nas delegacias locais. À luz do conceito de pilar informacional proposto por Schedler (1999), o Estado restringe-se a catalogar a existência formal da ferramenta em seus relatórios (*book-keeping*), omitindo o fato de que a ausência de sistemas de monitoramento e de indicadores de desempenho impede a aferição do seu impacto real nas marchas processuais penais. A carência de integração de dados entre as forças policiais estaduais e o Poder Judiciário sabota a capacidade de resposta célere exigida pelo Sistema Interamericano.

Ademais, as resistências corporativas e a independência funcional de magistrados subnacionais expõem os limites da pedagogia em direitos humanos recomendada pela CIDH. A denúncia de que tribunais locais continuam a aplicar institutos manifestamente contraindicados pela Opinião Técnica de 2019 da

Relatoria de Mulheres, tais como as audiências de conciliação, mediação e constelações familiares em crimes de violência de gênero, revela que a jurisprudência interamericana é rotineiramente filtrada e esvaziada pelas autonomias judiciais domésticas. Esse cenário ratifica o argumento de Buchanan e Keohane (2006) de que a legitimidade normativa de um órgão internacional depende de sua recepção sociológica por parte dos operadores burocráticos de base, que frequentemente ignoram os ditames convencionais.

Outro fator de estrangulamento da *accountability* horizontal transnacional repousa na persistente letargia procedimental dos órgãos de coordenação do Executivo Federal. O fato de o Grupo de Trabalho Interministerial (GTI) figurar em 2025 apenas em estágio de notas técnicas e minutas de portarias impede a produção do informe de lições aprendidas, o qual deveria funcionar como a dimensão justificativa (*storytelling*) do Estado brasileiro perante a comunidade internacional. Sem esse diagnóstico oficial sobre os erros burocráticos que causaram mais de quinze anos de impunidade no caso concreto, as ações de sensibilização junto às corregedorias locais permanecem paralisadas, uma vez que as instâncias de controle interno do Judiciário carecem de diretrizes unificadas para auditar os gargalos processuais subnacionais.

Essa dissociação entre a performance diplomática federal e a realidade das agências subnacionais conecta-se diretamente ao diagnóstico traçado pelas autoras no estudo do caso Barbosa de Souza e outros vs. Brasil, cuja sentença da Corte IDH em 2021 também padece de descumprimento crônico nas obrigações de natureza estrutural. Em ambos os litígios, o Estado brasileiro demonstra maior docilidade e celeridade para adimplir obrigações de caráter estritamente indenizatório ou material,

executadas pelo governo central, enquanto posterga reformas que demandam a reengenharia de suas instituições policiais e judiciais periféricas. O marketing diplomático (SANTOS, 2020) esgota-se na arena internacional, deixando as estruturas locais desprovidas de mecanismos de fiscalização passíveis de punição política ou administrativa.

A análise interdisciplinar da Ficha de Seguimento de 2025 evidencia que o sucesso da *accountability* exercida pela CIDH depende da superação dos limites impostos pela arquitetura federativa do país. Enquanto a internalização das recomendações internacionais for tratada como um compromisso exclusivo da diplomacia federal, as estruturas subnacionais continuarão a operar à margem do bloco de convencionalidade. Romper o paradoxo da projeção exige, portanto, a edificação de mecanismos de articulação federativa vertical que obriguem governadores e tribunais estaduais a partilharem da responsabilidade internacional, convertendo as obrigações assumidas em Washington em garantias de direitos fundamentais capilarizadas no cotidiano social das mulheres brasileiras.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O exame minucioso dos reflexos do caso *Maria da Penha Maia Fernandes vs. Brasil* permite compreender como o país se relaciona com os órgãos internacionais de direitos humanos. Ao analisar essa trajetória sob a lente da *accountability*, que envolve a obrigação de prestar informações e justificar atos tomados, fica evidente que o Estado brasileiro possui duas posturas distintas. Existe um descompasso claro entre o que o governo federal projeta no exterior e o que de fato é executado no dia a dia das instituições locais.

não foi formalmente instalado e não publicou o informe de lições aprendidas, toda a engrenagem de responsabilização interna permanece paralisada.

Além disso, os atos de reparação e memória promovidos pelo Judiciário sofreram duras críticas no relatório de 2025. O pedido formal de desculpas apresentado em agosto de 2024 pelo Presidente do STF e do CNJ foi considerado insuficiente pela CIDH. A comissão apontou que a medida falhou por ser um ato unilateral, sem a construção participativa prévia com a vítima e suas representantes, violando os parâmetros internacionais de reparação integral.

Em terceiro lugar, o cenário se complica quando o debate adentra no *paradoxo da projeção e o pacto federativo: limites da accountability transnacional no Brasil*. Essa seção demonstrou que a estrutura descentralizada do país funciona como um filtro que esvazia a força das decisões internacionais. Enquanto os ministérios federais dialogam com Washington e produzem relatórios, a execução material das recomendações depende dos governos estaduais e dos tribunais locais.

Essa divisão de competências gera um vácuo de responsabilização jurídica e política na ponta do sistema. A expansão quantitativa de Delegacias Especializadas de Atendimento à Mulher (DEAMs) e a lei que prevê o funcionamento de 24 horas não mudam a realidade das periferias. Como denunciado pelas representantes das vítimas em 2025, a forte concentração territorial e as disparidades orçamentárias entre os estados deixam as mulheres desamparadas.

Do mesmo modo, a resistência pedagógica e cultural dos operadores do direito sabota a eficácia das diretrizes internacionais. A insistência de juízos e promotorias locais em aplicar técnicas contraindicadas em casos de

Em primeiro lugar, a base teórica sobre a *accountability* horizontal entre Estado e organizações internacionais ajuda a lançar luz sobre essa dinâmica. Essa perspectiva demonstra que os órgãos multilaterais, como a CIDH, possuem legitimidade e autoridade para fiscalizar as políticas internas dos países que assinaram os tratados correlatos. O Brasil, ao se submeter a esse sistema, aceitou o compromisso de reportar seus avanços e de responder formalmente pelas violações ocorridas em seu território.

Em segundo lugar, a pesquisa avançou para a análise empírica focada em o *monitoramento da CIDH sobre o caso Maria da Penha Maia Fernandes*. Os dados oficiais e os relatórios validados no horizonte de 2025 indicam um volume expressivo de ações isoladas. No entanto, a Ficha de Seguimento daquele ano revela que o índice geral de cumprimento das obrigações internacionais permanece estagnado em 50%, caracterizando um status apenas parcial.

O mapeamento quantitativo revelou que o Estado brasileiro concentra suas energias no chamado fortalecimento institucional e na edição de leis. Foram registradas 48 medidas de caráter administrativo e 13 iniciativas legislativas ou normativas até o ciclo de 2025. Essa predileção burocrática cria uma sensação de movimento, mas esbarra na falta de ações práticas e contínuas nas áreas de capacitação de pessoal e de consolidação de políticas públicas transversais.

Essa fragmentação da resposta estatal fica nítida quando observamos os entraves que travam a extinção definitiva do monitoramento internacional. Na Segunda Recomendação, os esforços federais prenderam-se à elaboração de notas técnicas e minutas para criar o Grupo de Trabalho Interministerial (GTI). Como o GTI ainda

violência de gênero, como audiências de conciliação e constelações familiares, ignora os alertas da CIDH. Sem uma inclusão curricular obrigatória e avaliável nos planos pedagógicos das forças de segurança e da magistratura, as práticas institucionais abusivas não mudarão.

Compreende-se, desta forma, que a superação da violência de gênero estrutural e o fechamento do caso Maria da Penha exigem que o Brasil rompa o paradoxo da projeção. O Estado precisa migrar do marketing diplomático e da mera aprovação de novas leis penais para uma reengenharia burocrática real. Isso requer metas nacionais coordenadas entre o governo federal e os estados, com recursos financeiros vinculados, indicadores transparentes de tempo de resposta e, fundamentalmente, foco total na agência e na proteção da integridade das vítimas.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

O'DONNELL, Guillermo. *Accountability horizontal e novas poliarquias*. Lua Nova: revista de cultura e política, São Paulo, n. 44, p. 27-54, 1998. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ln/a/jbXvTQR88QggqcdWW6vXP8j/?format=html&lang=pt>. Acesso em: 10 jul. 2026.

BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. *Resolução nº 135, de 26 de janeiro de 2016*. Institui o Cadastro Nacional de Casos de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher. Diário Eletrônico do CNMP, Caderno Processual, Brasília, DF, p. 1-2, 16 fev. 2016.

BRASIL. *Lei nº 11.340, de 7 de agosto de 2006*. Cria mecanismos para coibir a violência doméstica e familiar contra a mulher. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 8 ago. 2006.

BUCHANAN, Allen; KEOHANE, Robert. The legitimacy of global governance institutions. *Ethics & International Affairs*, [s. l.], v. 20, n. 4, p. 405-437, 2006. DOI: <https://doi.org/10.1111/j.1747-7093.2006.00043.x>.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. Comisión Interamericana de Derechos Humanos. *Informe Anual 2008*. Washington, D.C.: OEA, 2008. Capítulo III, Sección D: Estado del Cumplimiento de las Recomendaciones de la CIDH, párr. 101.

GRALHA AZUL – periódico científico da EJUD-PR ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. Comisión Interamericana de Derechos Humanos. *Informe Anual 2016*. Washington, D.C.: OEA, 2016. Capítulo II, Sección D: Estado del Cumplimiento de las Recomendaciones de la CIDH, párr. 369.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. Comissão Interamericana de Direitos Humanos. *Informe Anual 2025*: Ficha de Seguimiento del Caso 12.051 - Maria da Penha Maia Fernandes. Washington, D.C.: OEA, 2025.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. Comissão Interamericana de Direitos Humanos. *Relatório nº 54/01, Caso 12.051: Maria da Penha Maia Fernandes (Brasil)*. Washington, D.C.: OEA, 16 abr. 2001. Disponível em: <https://cidh.oas.org/annualrep/2000port/12051.htm>. Acesso em: 10 jul. 2026.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. *Caso Barbosa de Souza e outros Vs. Brasil: Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas*. Sentença de 7 de setembro de 2021. San José: Corte IDH, 2021.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. *Caso Barbosa de Souza y otros Vs. Brasil: Supervisión de Cumplimiento de Sentencia*. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 24 de noviembre de 2025. San José: Corte IDH, 2025.

GRANT, Ruth W.; KEOHANE, Robert O. *Accountability and abuses of power in world politics*. The American Political Science Review, [s. l.], v. 99, n. 1, p. 29-43, 2005.

KEOHANE, Robert O. *Accountability in world politics*. Scandinavian Political Studies, [s. l.], v. 29, n. 2, p. 75-87, 2006.

SANTOS, Maria Helena de Castro. *Política externa brasileira e direitos humanos*. Brasília: Editora UnB, 2020.

SCHEDLER, Andreas. Conceptualizing accountability. In: SCHEDLER, Andreas; DIAMOND, Larry; PLATTNER, Marc F. (ed.). *The self-restraining state: power and accountability in new democracies*. Boulder: Lynne Rienner Publishers, 1999. p. 13-28.