

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA MARIA
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS E HUMANAS
CURSO DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS

Monique Rafaela Sartor

**ENCADEAMENTO INSTITUCIONAL ENTRE DIREITO
INTERNACIONAL DOS DIREITOS HUMANOS E POLÍTICAS
PÚBLICAS LOCAIS: LIMITES E POSSIBILIDADES DA
IMPLEMENTAÇÃO DE DIREITOS REPRODUTIVOS FEMININOS NO
BRASIL**

Santa Maria, RS
2023

Monique Rafaela Sartor

**ENCADEAMENTO INSTITUCIONAL ENTRE DIREITO INTERNACIONAL DOS
DIREITOS HUMANOS E POLÍTICAS PÚBLICAS LOCAIS: LIMITES E
POSSIBILIDADES DA IMPLEMENTAÇÃO DE DIREITOS REPRODUTIVOS
FEMININOS NO BRASIL**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Curso de Relações Internacionais, do Departamento de Economia e Relações Internacionais, Centro de Ciências Sociais e Humanas, da Universidade Federal de Santa Maria (UFSM), como requisito parcial para obtenção do grau de Bacharel em Relações Internacionais.

Orientador: Prof. Dr. Ademar Pozzatti Júnior

Santa Maria, RS
2023

Monique Rafaela Sartor

**ENCADEAMENTO INSTITUCIONAL ENTRE DIREITO INTERNACIONAL DOS
DIREITOS HUMANOS E POLÍTICAS PÚBLICAS LOCAIS: LIMITES E
POSSIBILIDADES DA IMPLEMENTAÇÃO DE DIREITOS REPRODUTIVOS
FEMININOS NO BRASIL**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Curso de Relações Internacionais, do Departamento de Economia e Relações Internacionais, Centro de Ciências Sociais e Humanas, da Universidade Federal de Santa Maria (UFSM), como requisito parcial para obtenção do grau de **Bacharel em Relações Internacionais**.

Aprovada em 12 de dezembro de 2023:

Ademar Pozzatti Júnior, Dr. (UFSM)
(Orientador)

Joséli Fiorin Gomes, Dra. (UFSM)

José Renato Ferraz da Silveira, Dr. (UFSM)

Santa Maria, RS
2023

AGRADECIMENTOS

Agradeço à minha família: minha irmã, Nicolle; minha mãe, Izabel; e meu pai, Carlos, pelo amor e apoio que sempre me deram.

Agradeço também à Universidade Federal de Santa Maria e ao NPPDI – Núcleo de Pesquisa e Práticas em Direito Internacional (CNPq/UFSM), por terem sido espaços de imenso amadurecimento pessoal e acadêmico durante os anos de graduação.

Por fim, agradeço à todas aquelas mulheres que corajosamente lutaram e ainda lutam pelo reconhecimento dos nossos direitos.

*Procurei ser uma feminista alegre,
mas eu estava muito zangada.*

(Agnès Varda)

RESUMO

ENCADEAMENTO INSTITUCIONAL ENTRE DIREITO INTERNACIONAL DOS DIREITOS HUMANOS E POLÍTICAS PÚBLICAS LOCAIS: LIMITES E POSSIBILIDADES DA IMPLEMENTAÇÃO DE DIREITOS REPRODUTIVOS FEMININOS NO BRASIL

AUTORA: Monique Rafaela Sartor
ORIENTADOR: Ademar Pozzatti Júnior

Este trabalho tem o objetivo de, por meio da revisão da literatura e da análise documental, identificar de que forma o direito internacional dos direitos reprodutivos femininos é institucionalmente encadeado no Brasil e como esse encadeamento afeta a promoção e a tutela desses direitos. Dessa forma, compreendendo a centralidade dos direitos reprodutivos para os direitos humanos das mulheres e a capacidade e o compromisso do direito internacional de implementar efetivamente, por meio das políticas públicas, esses direitos humanos, buscou analisar as relações entre esses três elementos (direito internacional, políticas públicas e implementação). A hipótese verificada foi a de que, apesar da capacidade do direito internacional de fortalecer instituições domésticas, reforçar a governança nacional e compelir ação doméstica, o impacto do direito internacional na implementação dos direitos reprodutivos femininos no Brasil é limitado pela estrutura social e cultural do país. Quanto à relação entre direito internacional e políticas públicas locais de direitos reprodutivos, o trabalho argumenta que ela se dá por meio da influência do direito internacional na criação de leis, que, por sua vez, possibilitam e exigem a criação de políticas públicas para que sejam implementadas e efetivadas. Essa relação, porém, não é a única que se dá entre esses dois componentes. Existe também a relação direta da influência do “internacional” nas políticas públicas, mesmo em casos em que as leis que regem a formulação das políticas públicas locais não tenham menções diretas ao internacional, já que são elas que possuem a função final de efetivar os direitos humanos. Quanto à relação entre direito internacional e implementação de políticas públicas, o trabalho argumenta que, apesar de ser verificada a ação do direito internacional nas instituições domésticas no sentido de fortalecer instituições domésticas, subsidiar grupos políticos domésticos e compelir a ação das instituições, essa ação não é suficiente para garantir a efetividade doméstica das políticas públicas. Isso acontece porque, apesar de existir uma forte influência internacional, a estrutura conservadora do Brasil é enraizada na sociedade, fazendo com que na vontade política prevaleçam os discursos de controle das escolhas femininas e contrários ao alargamento e efetivação dos direitos reprodutivos previstos nos mecanismos internacionais.

Palavras-chave: Direito Internacional. Direitos Humanos. Direitos Reprodutivos. Políticas Públicas. Implementação. Encadeamento.

ABSTRACT

INSTITUTIONAL CHAIN BETWEEN INTERNATIONAL HUMAN RIGHTS LAW AND LOCAL PUBLIC POLICIES: LIMITS AND POSSIBILITIES OF THE IMPLEMENTATION OF FEMALE REPRODUCTIVE RIGHTS IN BRAZIL

AUTHOR: Monique Rafaela Sartor

ADVISOR: Ademar Pozzatti

This study aims, through literature review and documentary analysis, to identify how the international law on female reproductive rights is institutionally linked in Brazil and how this chain affects the promotion and protection of these rights. Thus, understanding the centrality of reproductive rights to women's human rights and the capacity and necessity of international law to effectively implement, through public policies, these human rights, we sought to analyze the relationships between these three elements (international law, public policies and implementation). The verified hypothesis was that, despite the ability of international law to strengthen domestic institutions, reinforce national governance and compel domestic action, the impact of international law on the implementation of female reproductive rights in Brazil is limited by the country's social and cultural structure. Regarding the relationship between international law and local public policies on reproductive rights, the work argues that it occurs through the influence of international law on the creation of laws, which, in turn, enable and require the creation of public policies so that they are implemented and enforced. This relationship, however, is not the only one that exists between these two components. There is also a direct relationship with the influence of the "international" on public policies, even in cases where the laws that govern the formulation of local public policies do not have direct mention of the international, since they are the ones that have the ultimate function of enforcing human rights. Regarding the relationship between international law and the implementation of public policies, the work argues that, although the action of international law in domestic institutions is verified in order to strengthen domestic institutions, subsidize domestic political groups and compel the action of institutions, this action does not is sufficient to guarantee the domestic effectiveness of public policies. This happens because, despite there being a strong international influence, Brazil's conservative structure is rooted in society, meaning that political will prevails in discourses that control women's choices and are contrary to the expansion and implementation of reproductive rights provided for in international mechanisms.

Keywords: International law. Human rights. Reproductive rights. Public policy. Implementation. Chaining.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Métodos contraceptivos ofertados pelo SUS.....	69
---	----

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Documentos vigentes que mencionam o termo “internacional”.....	43
Gráfico 2 - Documentos vigentes que mencionam documentos internacionais.....	43
Gráfico 3 - Documentos que mencionam os termos “direitos humanos” ou “direitos fundamentais”.....	45
Gráfico 4 - Documentos vigentes que mencionam os termos “reprodutivos” ou “reprodutiva”.....	46
Gráfico 5 - Documentos vigentes que mencionam os termos “mulheres” ou “femininos”.....	46
Gráfico 6 - Percentual de projetos de lei conservadores.....	49
Gráfico 7 - Projetos de lei conservadores ao longo dos anos (2003-2023).....	50
Gráfico 8 - Eixos abordados pelos projetos de lei (2003-2023).....	51
Gráfico 9 - Projetos de lei que mencionam os termos “direitos humanos” ou “direitos fundamentais”.....	52
Gráfico 10 - Projetos de lei que mencionam documentos internacionais.....	53
Gráfico 11 - Políticas públicas que mencionam o termo “internacional”.....	66
Gráfico 12 - Políticas públicas que mencionam documentos internacionais.....	66
Gráfico 13 - Quantidade de municípios que ofertam meios contraceptivos.....	69
Gráfico 14 - Métodos contraceptivos usados pelas usuárias do SUS.....	70

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Principais documentos internacionais que promovem os direitos reprodutivos das mulheres.....	36
Quadro 2 - Principais documentos nacionais que promovem os direitos reprodutivos das mulheres.....	41

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Classificação dos documentos como referentes ao direito à saúde, aos direitos da mulher ou aos direitos do feto.....	47
Tabela 2 - Classificação dos projetos de lei como referentes ao direito à saúde, aos direitos da mulher ou aos direitos do feto.....	52
Tabela 3 - Classificação dos projetos de lei que mencionam documentos internacionais.....	53
Tabela 4 - Frequência de citação de documentos internacionais em projetos de lei conservadores.....	54
Tabela 5 - Frequência de citação de documentos internacionais em projetos de lei progressivos.....	55

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

CEDAW	Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Contra a Mulher
CEPAL	Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe
CIDH	Comissão Interamericana de Direitos Humanos
CPI	Comissão Parlamentar de Inquérito
IST	Infecções Sexualmente Transmissíveis
OEA	Organização dos Estados Americanos
ONU	Organização das Nações Unidas
PAISM	Programa de Assistência Integral à Saúde da Mulher
PNDH	Programa Nacional de Direitos Humanos
PNDS	Pesquisa Nacional de Demografia e Saúde
PNAISM	Política Nacional de Atenção Integral à Saúde da Mulher
PNPM	Plano Nacional de Políticas para as Mulheres
RAMI	Rede de Acolhimento Materno-Infantil
STF	Supremo Tribunal Federal
SUS	Sistema Único de Saúde

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	13
2 DIREITO INTERNACIONAL DOS DIREITOS REPRODUTIVOS FEMININOS E A SUA INFLUÊNCIA DOMÉSTICA.....	15
2.1 REVISÃO DOS DIREITOS REPRODUTIVOS FEMININOS.....	15
2.2 CAPACIDADE DOMÉSTICA DO DIREITO INTERNACIONAL.....	21
3 PROMOÇÃO E TUTELA DOS DIREITOS REPRODUTIVOS FEMININOS NO BRASIL.....	31
3.1 INSTRUMENTOS INTERNACIONAIS DOS DIREITOS REPRODUTIVOS.....	31
3.2 MECANISMOS NACIONAIS DE DIREITOS REPRODUTIVOS.....	37
3.3 RELAÇÃO ENTRE AS ESFERAS NACIONAL E INTERNACIONAL.....	42
4 ENCADEAMENTO INSTITUCIONAL PARA A IMPLEMENTAÇÃO DOS DIREITOS REPRODUTIVOS FEMININOS NO BRASIL.....	57
4.1 POLÍTICAS PÚBLICAS DE DIREITOS REPRODUTIVOS FEMININOS NO BRASIL.....	57
4.2 EFETIVIDADE DA PROMOÇÃO E TUTELA DOS DIREITOS REPRODUTIVOS FEMININOS NO BRASIL.....	68
4.3 POTENCIALIDADES DO TEMA.....	73
5 CONCLUSÃO.....	77
REFERÊNCIAS.....	79

1 INTRODUÇÃO

Os direitos reprodutivos, entendidos como a capacidade de todos os indivíduos realizarem escolhas livres em relação ao exercício de sua vida reprodutiva, são uma parte essencial da luta feminina pelo reconhecimento das mulheres como sujeitos de direito. A liberdade de uso dos próprios corpos conferida às mulheres por meio dos direitos reprodutivos não representa apenas a capacidade de escolha direta de escolha sobre a maternidade, representa de uma forma geral a luta contra a repressão e o controle dos corpos historicamente instituídos pelo patriarcado (ÁVILA, 2003). A possibilidade de agência e de escolha das mulheres sobre seus próprios corpos retira a maternidade e a família compulsória, assim como diversas outras cargas sociais que essas categorias carregam, da centralidade da existência feminina, fazendo com que possam ser entendidas como seres complexos que não possuem como única função social a maternidade. Assim, os direitos reprodutivos defendem o direito da maternidade como possibilidade, não como a imposição da figura da mulher como um corpo reprodutivo vazio de outros significados (ARAS; GONZAGA, 2015).

Considerando o atual cenário de retomada do conservadorismo e de ataque aos direitos reprodutivos no Brasil, o presente trabalho busca contribuir com a defesa desses direitos por meio da análise das possibilidades e limites da atuação do direito internacional, compreendido como possível cenário estratégico de fortalecimento e catalização dos direitos humanos no cenário doméstico. Aqui, se torna fundamental a ideia de que, para ser efetivo, o direito internacional deve ter impacto doméstico e, em relação aos direitos humanos, deve ter a capacidade de influenciar concretamente a vida dos indivíduos.

Dessa forma, entendendo os direitos reprodutivos como parte do rol de direitos humanos inaugurados pela Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948) e ganharam maior ênfase nas relações internacionais durante as duas últimas décadas do século XX, o trabalho propõe inicialmente que, apesar da capacidade do direito internacional de fortalecer instituições domésticas, reforçar a governança nacional e compelir ação doméstica (SLAUGHTER; BURKE-WHITE, 2006; PIOVESAN, 2013) o impacto do direito internacional na implementação dos direitos reprodutivos femininos no Brasil é limitado pela estrutura social e cultural do país (VEDANA; GERVASONI, 2020).

O impacto do direito internacional dos direitos humanos deve ser medido pela sua efetivação, que, por sua vez, se dá por meio da formulação e implementação de políticas públicas. Portanto, o presente trabalho busca compreender, inicialmente, como se dá o

encadeamento institucional entre direito internacional e políticas públicas para os direitos reprodutivos femininos no Brasil para, posteriormente, entender como essas políticas se efetivam e qual o papel do direito internacional na ascensão e manutenção dos direitos reprodutivos no Brasil.

Para tanto, o presente trabalho possui três capítulos, além desta introdução e de uma conclusão. O primeiro capítulo é responsável por introduzir, por meio da revisão da literatura, os principais elementos teóricos e históricos utilizados para analisar a hipótese proposta pelo trabalho, além de fundamentar as categorias utilizadas durante a pesquisa. O segundo capítulo é responsável por analisar empiricamente, através da análise categorial de conteúdo documental qualitativa e quantitativa (BARDIN, 1977), a influência do direito internacional na formulação de mecanismos nacionais de garantia dos direitos reprodutivos femininos. Por fim, o terceiro capítulo é responsável por analisar, através da análise bibliográfica e categorial de conteúdo documental qualitativa e quantitativa, a influência do direito internacional na formulação e efetividade de políticas públicas locais de garantia dos direitos reprodutivos femininos e por discutir os resultados e possíveis caminhos para pesquisas futuras relacionadas ao tema.

2 DIREITO INTERNACIONAL DOS DIREITOS REPRODUTIVOS FEMININOS E A SUA INFLUÊNCIA DOMÉSTICA

O presente capítulo é responsável por introduzir, através de revisão da literatura, os principais elementos teóricos e históricos utilizados para analisar a hipótese proposta pelo trabalho, qual seja, de que, apesar da capacidade do direito internacional de fortalecer instituições domésticas, reforçar a governança nacional e compelir ação doméstica (SLAUGHTER; BURKE-WHITE, 2006; PIOVESAN, 2013), o impacto do direito internacional na implementação dos direitos reprodutivos femininos no Brasil é limitado pela estrutura social e cultural do país (VEDANA; GERVASONI, 2020). Para isso, o capítulo possui duas seções, sendo a primeira (2.1) responsável por realizar uma revisão bibliográfica e histórica dos direitos femininos e dos direitos reprodutivos femininos internacionais e a segunda (2.2) responsável por analisar a literatura que discute a operacionalização doméstica do direito internacional.

2.1 REVISÃO DOS DIREITOS REPRODUTIVOS FEMININOS

Os direitos reprodutivos, entendidos como a capacidade de tomar decisões livres no exercício da vida reprodutiva, são uma manifestação da relação desempenhada entre o corpo dos indivíduos e a sociedade como um todo (CORRÊA; PETCHESKY, 1996). Esta relação socialmente mediada apresenta características dos contextos locais e globais em que se desenvolve, sendo marcada, principalmente, pelas estabelecidas desigualdades de gênero entre homens e mulheres. Nesse sentido, compreendendo a capacidade dual de resistência feminista e de repressão patriarcal da esfera dos direitos reprodutivos (ÁVILA, 2003), é que se forma a noção dos direitos reprodutivos *femininos* como uma categoria específica incluída na defesa da igualdade de gênero.

Essa categoria específica, além de representar a luta contra a desigualdade de gênero por meio da reivindicação direta de direitos reprodutivos, também representa a luta das mulheres para serem reconhecidas como *sujeitos*. Para Ávila (2003):

Compreendo que o processo de construção dos direitos reprodutivos e direitos sexuais se integra ao processo mais amplo do movimento dialético de construção da democracia. Para as mulheres, a condição de sujeito construtores de direitos, e nesse caso construtoras de direitos reprodutivos e direitos sexuais, significa romper com a

heteronomia a que sempre estiveram submetidas, em relação ao uso de seus próprios corpos, uma vez que todas as regras e tabus que controlaram e reprimiram suas vivências corporais na sexualidade e na reprodução foram historicamente determinadas pelos homens. Essa repressão e esse controle do corpo e da sexualidade são elementos centrais da dominação patriarcal e da sua reprodução (ÁVILA, 2003, p. 467).

Além do reconhecimento das mulheres como sujeitos, a defesa dos direitos reprodutivos femininos tem como elemento fundamental a garantia da efetivação de outros direitos, já que a impossibilidade de decisão sobre a própria reprodução compromete a participação feminina nas áreas sociais e políticas (PIMENTEL, 1992). Essa participação, por sua vez, é o que garante a manutenção dos direitos reprodutivos femininos. Assim, é criado um processo cíclico e de dependência entre os direitos reprodutivos e os demais direitos, no que diz respeito às mulheres.

Para Corrêa e Petchesky (1996), os direitos reprodutivos não podem ser considerados de forma isolada, já que a desigualdade de poder e recursos presente nas sociedades limita o acesso da maioria da população a eles, mesmo que sejam reconhecidos por governos e instituições internacionais. Para as autoras,

No caso dos métodos seguros e eficientes de contracepção, as leis que garantem a “liberdade” para todas as mulheres de escolherem o método que desejam são inúteis quando as mulheres não têm acesso aos serviços de saúde, quando a qualidade dos mesmos é precária, ou nas situações em que faltam os insumos e financiamento adequado para o sistema de saúde pública. (CORRÊA; PETCHESKY, 1996, p. 167)

Diante dessa concepção, é possível entender os direitos reprodutivos femininos como uma parte do conjunto dos direitos humanos fundamentais, já que implicam não só na possibilidade direta da conquista de autonomia reprodutiva, mas também pela centralidade dos direitos reprodutivos como uma condição para a efetivação de outros direitos fundamentais (PIMENTEL, 1992; SIMMONS, 2009; CORRÊA; PETCHESKY, 1996).

Além disso, sendo os direitos reprodutivos direitos fundamentais, é possível localizá-los entre os direitos sociais, uma vez que estão relacionados às "necessidades sociais que impedem uma real escolha sexual e reprodutiva para a maioria das mulheres do mundo, que são pobres." (PETCHESKY; WEINER, 1990, apud CORRÊA; PETCHESKY, 1996, p. 153). Para as autoras, isso implica que esses direitos envolvem a necessidade de uma ação pública por parte de governos e organizações para que sejam desfrutados por todos. Ou seja, os direitos reprodutivos femininos não devem ser compreendidos apenas como “liberdades”, já que, como citado anteriormente, são necessárias outras condições, como sistemas

educacionais e de saúde consolidados, para que a maior parte da população tenha acesso a eles (CORRÊA; PETCHESKY, 1996).

Dessa forma, a garantia dos direitos reprodutivos femininos, além de representar um movimento pela institucionalização de direitos e pela afirmação do status das mulheres como indivíduos, representa também a luta por justiça social. No campo dos direitos reprodutivos femininos, a justiça social, também chamada de justiça reprodutiva, é uma interação entre saúde reprodutiva, direitos reprodutivos (garantias legais) e justiça reprodutiva (organização de movimentos de resistência) (DINIZ; CABRAL, 2022). Isso faz com que se possa entender que o total gozo dos direitos reprodutivos femininos é dependente da justiça social, porque

Para que os governos e organizações internacionais promovam direitos sexuais e reprodutivos de forma a respeitar a igualdade entre mulheres, é preciso que sejam solucionadas, ao menos, as mais gritantes diferenças em poder e recursos que dividem as mulheres dentro de seus países e internacionalmente. (CORRÊA; PETCHESKY, 1996, p. 167)

Nesse sentido, Herrera Flores (2009) entende que os direitos humanos devem significar “o fortalecimento de indivíduos, grupos e organizações na hora de construir um marco de ação que permita a todos e a todas criar as condições que garantam de um modo igualitário o acesso aos bens materiais e imateriais que fazem com que a vida seja digna de ser vivida.” (HERRERA FLORES, 2009, p. 19). Para a realização desses direitos, assim como citado anteriormente, é necessária a atuação do Estado, uma vez que os indivíduos, em grande parte, não possuem condições para usufruir deles e dependem do apoio público (CORRÊA; PETCHESKY, 1996).

Em relação aos direitos humanos, que são promovidos por meio de acordos internacionais, apesar de existir espaço para a atuação de atores internacionais, o Estado é considerado o principal responsável pela implementação doméstica das decisões por meio da legislação e de ações políticas e sociais (FRASER, 2019). Nesse sentido, Fraser (2019) argumenta que maior importância deve ser dada para a atuação de organizações não governamentais e atores da sociedade civil. O presente trabalho, porém, entende que para os direitos reprodutivos femininos, campo em que são necessárias reformas legislativas e nos sistemas educacionais e de saúde, a atuação do Estado ainda é central, uma vez que as bases legais e estruturais para a implementação desses direitos não são devidamente consolidadas.

É importante reconhecer que os métodos específicos pelos quais acontece a implementação doméstica dos direitos humanos são de responsabilidade do Estado. Os acordos internacionais, comumente, determinam apenas padrões gerais que devem ser

alcançados de forma universal, uma vez que englobam um grande número de Estados com diversas diferenças sociais, políticas e culturais (FRASER, 2019, p. 975).

Para Piovesan (2012), os direitos reprodutivos femininos implicam em uma ação dupla do Estado, entendendo que

Vale dizer, a plena observância dos direitos reprodutivos impõe ao Estado um duplo papel. De um lado, demanda políticas públicas voltadas a assegurar a toda e qualquer pessoa um elevado padrão de saúde sexual e reprodutiva, o que implica garantir acesso a informações, meios, recursos, dentre outras medidas. Por outro lado, exige a omissão do Estado em área reservada à decisão livre e responsável dos indivíduos acerca de sua vida sexual e reprodutiva, de forma a vedar a interferência estatal, coerção, discriminação e violência em domínio da liberdade, autonomia e privacidade do indivíduo. (PIOVESAN, 2012, p. 243)

Assim, é possível afirmar que os direitos humanos “deverão ser garantidos por normas jurídicas, por políticas públicas e por uma economia aberta às exigências da dignidade.” (HERRERA FLORES, 2009, p. 33). Para Herrera Flores (2009), é necessário que sejam garantidas as capacidades e condições para exercer os direitos positivados por meio das leis, já que o reconhecimento jurídico é parte de um processo social desigual que privilegia alguns grupos em detrimento de outros. Logo, fica claro que o reconhecimento jurídico, por si só, não é suficiente para garantir o exercício dos direitos humanos, esses direitos devem ser efetivados por meio de políticas públicas.

Os direitos reprodutivos femininos, sendo direitos humanos, seguem a mesma lógica. Em relação a esses direitos, o Estado tem o compromisso de agir como, além de um agente legal, um agente de mudança cultural e política que garanta o exercício da plena capacidade reprodutiva das mulheres (PIOVESAN, 2012; SOARES, 2004). Isso porque o Estado, assim como o “internacional”, tem a capacidade de agir como perpetuador ou como “desafiador” da desigualdade de gênero (CHARLESWORTH; CHINKIN; WRIGHT, 1991), já que é uma estrutura tradicionalmente formada pela concentração de poder baseada no sistema de gênero que privilegia os interesses masculinos. Para Ávila (2003), isso quer dizer que “Políticas públicas dirigidas a esses direitos devem estar voltadas para a justiça social, e para isso, elas têm de ser formuladas e executadas levando em conta as desigualdades de gênero, de classe, de raça e de expressão sexual.” (ÁVILA, 2003, p. 468).

Para Piovesan (2012), a luta por direitos reprodutivos se origina pelas reivindicações femininas, considerando que “os direitos reprodutivos refletiam a tensão entre a maternidade obrigatória, concebida como elemento de dominação do homem em relação à mulher, e a contracepção, entendida como forma de libertação.” (PIOVESAN, 2012, p. 227). Em relação

aos acordos internacionais de direitos humanos que definem e tutelam os direitos reprodutivos femininos, a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Contra a Mulher (1979), a Conferência do Cairo sobre População e Desenvolvimento (1994) e a IV Conferência Mundial sobre a Mulher, Desenvolvimento e Paz (1995) são os principais marcos desses direitos (ROSATO; XAVIER, 2016).

A Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Contra a Mulher (CEDAW), que destaca a necessidade de garantir a efetividade indivisível dos direitos humanos das mulheres, foi o primeiro documento internacional a reconhecer os direitos reprodutivos como direitos humanos. Além disso, a Convenção é responsável por inaugurar a especificação do sujeito de direito no campo dos direitos femininos, o que significa que “... as mulheres devem ser vistas nas especificidades e peculiaridades de sua condição social. Importa o respeito à diferença e à diversidade, o que lhes assegura um tratamento especial.” (PIOVESAN, 2012, p. 196).

A Conferência do Cairo sobre População e Desenvolvimento (1994), por sua vez, foi responsável por definir os direitos reprodutivos como

Esses direitos se baseiam no reconhecido direito básico de todo casal e de todo indivíduo de decidir livre e responsabilmente sobre o número, o espaçamento e a oportunidade de seus filhos e de ter a informação e os meios de assim o fazer, e o direito de gozar do mais alto padrão de saúde sexual e de reprodução. (ONU, 1994)

Também, a Conferência do Cairo “... reiterou e solidificou uma abordagem da saúde reprodutiva baseada em direitos, fazendo uma mudança da ênfase no controle populacional para uma ênfase no empoderamento feminino de forma mais geral.” (SIMMONS, 2009, p. 223, tradução nossa). Para Piovesan (2012), a legitimação e a mudança na abordagem sobre direitos reprodutivos foi fortemente causada pela ampla participação feminina na preparação de documentos e nas discussões da Conferência. Outra inovação do relatório foi o reconhecimento do aborto como um problema de saúde pública (PIOVESAN, 2012).

A IV Conferência Mundial sobre a Mulher, Desenvolvimento e Paz (1995), também chamada de Conferência de Beijing, reconheceu a relação entre desigualdade social e de gênero e a inefetividade dos direitos reprodutivos e recomendou a revisão de políticas punitivas para mulheres que realizam abortos ilegais (PIOVESAN, 2012). É importante destacar que

Os documentos básicos dessas Conferências, mesmo não sendo textos legais, como os tratados internacionais, configuram-se, a partir de seus princípios básicos,

aprovados por consenso pelos Estados membros das Nações Unidas, como fonte do direito que devem ser incorporados na sua interpretação e aplicação” (LINHARES apud PIOVESAN, 2012, p. 229)

Contudo, é necessário entender que esses instrumentos, apesar de possuírem grande importância no desenvolvimento dos direitos humanos das mulheres, são universalizantes e não abrangem com exatidão as particularidades dos diferentes grupos de mulheres no cenário mundial. Assim, é possível entender que esses instrumentos priorizam diferentes aspectos dos direitos reprodutivos femininos, o que traz diferentes repercussões em contextos distintos (CORRÊA; PETCHESKY, 1996). Essa lógica faz com que determinados grupos de mulheres, como as mulheres ocidentais, possam utilizar o direito internacional e se tornar sujeitos dele, “mas devemos questionar quem pode se tornar sujeito. Certamente não os grandes números já empobrecidos ou empurrados pela desigualdade para o modo de sobrevivência, que são incapazes de encontrar voz ou visibilidade para se tornarem sujeitos nacionais-internacionais.” (GREWAL, 1999, p. 351, tradução nossa).

Nesse sentido, destaca-se a situação da América Latina, caracterizada pela dificuldade de materialização e reconhecimento dos direitos reprodutivos femininos, mesmo aqueles positivados pelo direito internacional. Essa situação se deve, principalmente, ao histórico colonial da região, que consolidou estruturas conservadoras e de exploração do corpo feminino (ARAS; GONZAGA, 2015). Para Vedana e Gervasoni (2020), apesar de existirem diversas lutas pelos direitos femininos na região, os direitos sexuais e reprodutivos das mulheres não são devidamente amparados, levando a uma desconsideração deles na formulação de leis e políticas públicas.

Ainda se tratando da América Latina, é marcante a abordagem dos direitos reprodutivos femininos baseada apenas em questões de saúde. Apesar de diversas demandas ligadas aos direitos reprodutivos serem ligadas a problemas de saúde pública, como o aborto, a exclusão da dimensão social e individual dos direitos reprodutivos femininos representa um obstáculo para o avanço deles (ARAS; GONZAGA, 2015). Assim, entende-se que

Para construir a ponte entre retórica sobre direitos sexuais e reprodutivos e a realidade que a maioria das mulheres enfrenta é preciso uma visão mais ampla. Precisamos integrar (e não subordinar) esses direitos a agendas de saúde e desenvolvimento que irão transformar radicalmente a distribuição de recursos, poder e bem-estar entre os países do mundo (Dawn, 1993; Sen, 1992). Estas são as condições para que se transforme direitos em capacidades vitais. (CORRÊA; PETCHESKY, 1996, p. 172)

A situação do Brasil, resultado da interação entre a necessidade de cumprir os compromissos internacionais em relação aos direitos reprodutivos e o contexto social e político em que está localizado, é marcada pela dificuldade de efetivação desses direitos (VEDANA; GERVASONI, 2020). No país, a Constituição Federal de 1988 foi o documento que elevou a categoria de norma constitucional os direitos reprodutivos veiculados pelos organismos internacionais, como a CEDAW (PIOVESAN, 2012). Essa elevação teve como resultado, por exemplo, a criação da Lei do Planejamento Familiar (1996), que garante direitos iguais entre homens e mulheres em relação às decisões reprodutivas. Sobre a legislação brasileira, entende-se que

Na experiência normativa brasileira, constata-se que a Constituição Federal de 1988 está em absoluta consonância com os parâmetros internacionais firmados pelos Estados, nos recentes instrumentos internacionais já mencionados. Contudo, no âmbito da legislação ordinária, são necessárias transformações que permitam ajustar a ordem jurídica brasileira aos comandos internacionais, a fim de que preceitos conflitantes com tais comandos sejam eliminados e preceitos normativos sejam elaborados, conferindo eficácia à normatividade internacional. (PIOVESAN, 2012, p. 244)

Por fim, para Vedana e Gervasoni (2020) o quadro legislativo brasileiro, apesar de ter apresentado avanços em relação aos direitos reprodutivos femininos, ainda é extremamente limitado. Além disso, é marcante a falta de efetividade da legislação existente, fenômeno relacionado à falta de superação das desigualdades de gênero e da garantia da autonomia reprodutiva das mulheres no país. Para entender como o “internacional” pode impactar positivamente os processos políticos domésticos, a próxima seção vai discutir a operacionalização doméstica do direito internacional.

2.2 CAPACIDADE DOMÉSTICA DO DIREITO INTERNACIONAL

O direito internacional tem, cada vez mais, a capacidade e o compromisso de moldar a vida cotidiana dos indivíduos, penetrando diferentes espaços e processos por meio de normas domésticas e locais (ESLAVA, 2014). Contradizendo a classificação extraordinária e isolada do direito internacional, o novo papel doméstico do campo confere importância a eventos anteriormente considerados ordinários, como a formulação de políticas públicas nacionais, e revela a influência dos fatores internacionais na formação deles. Dessa forma, é possível entender a operação quotidiana do direito internacional como “um sistema normativo e

institucional expansivo que carrega um certo tipo de material e bagagem experiencial.” (ESLAVA, 2014, p. 20, tradução nossa).

Assim, é considerado que a forte influência do direito internacional nas ações domésticas, muitas vezes, passa despercebida, já que os resultados dos compromissos internacionais são constantemente entendidos como exclusivamente locais e as transformações internas acontecem de forma velada com base neles (ESLAVA, 2014). Para Eslava (2014), essa visão limitada é potencializada pela ideia de que diferentes níveis legais e de governo funcionam de maneira hierárquica e compartimentalizada.

Nesse sentido, Zwingel (2012) considera que o global e o local são mutuamente constitutivos, já que “até as mais fortes forças globais estão sujeitas a influências locais. Ao mesmo tempo, a emergência de um público transnacional torna obsoleta qualquer ideia de localidade estrita.” (ZWINGEL, 2012, p. 121, tradução nossa). Essa visão, para Zwingel (2012), proporciona uma concepção não-hierárquica da constituição mútua dos diferentes níveis de ação do direito internacional. Em relação aos direitos das mulheres, isso significa que

Aplicado a CEDAW, esse entendimento de contextualização mutuamente constitutiva sugere que nem as normas globais que a CEDAW representa, nem o aparato nacional que se comprometeu a implementar elas, nem as situações cotidianas em que os direitos das mulheres deveriam ser aplicados são conceitualmente separados ou tem significado fixo. Na verdade, estamos olhando para a montagem transnacional de negociação, vivência e contestação das normas de gênero com muitos possíveis resultados em muitos cenários possíveis. (ZWINGEL, 2012, p. 121, tradução nossa)

Nesse contexto, o local se torna um cenário multifacetado que possui potencial de reformulação, uma vez que as relações de gênero são formadas por “hegemonias multifacetadas” de opressão que possuem fontes globais e locais. Assim, Zwingel (2012) formula três constelações de formulação transnacional de normas de gênero: (1) tradução do discurso global, que cria normas e estratégias internacionais; (2) tradução de impacto, que contempla a utilização de normas internacionais de gênero para influenciar os regimes domésticos; e (3) tradução distorcida, que se refere ao papel indireto das normas internacionais no cenário doméstico e vice-versa. Aqui, importa apontar que a CEDAW é um instrumento que depende do contexto em que é aplicado. A autora conclui que

O regime de direitos humanos das mulheres consiste em padrões normativos que estão, dentro dos limites, abertos à interpretação. A principal dinâmica para sua efetividade é o ativismo situado, que constantemente relê o significado da CEDAW de acordo com o contexto. Assim, uma abordagem teórica da tradução de normas

globais de gênero precisa focar nas reações de políticos internacionais a tratados internacionais, em ONGs internacionais e a relevância da CEDAW em suas estratégias, em organizações locais e nacionais de mulheres e seu conhecimento sobre o uso estratégico da CEDAW, assim como os atores estatais e na sociedade civil que possuem agendas diferentes. (ZWINGEL, 2012, p. 126, tradução nossa)

De forma complementar, Levitt e Merry (2009) entendem que a legitimidade do “internacional”, mesmo que indiretamente, favorece a codificação de princípios em leis domésticas e confere autoridade a reivindicações internas. Ao investigar os usos locais dos direitos globais das mulheres, as autoras consideram que muitas mulheres “utilizam os direitos das mulheres sem chamá-los assim. Elas incorporam elementos do pacote global de valores, adaptando-os para que sejam socialmente aceitos e úteis, adquirindo novos papéis, com ou sem conhecimento direto desse regime global de direitos.” (LEVITT; MERRY, 2009, p. 447, tradução nossa).

Isso implica, em alguns casos, em um afastamento das referências explícitas às normas internacionais de direitos humanos em detrimento das normas domésticas, uma vez que a efetividade da pressão baseada em normas internas é maior (LEVITT; MERRY, 2009). É relevante para o trabalho, porém, destacar que o direito internacional dos direitos ainda é relevante para a formulação das normas domésticas, eles apenas passam por um processo de “reframing” para que se encaixem nas sociedades em que estão sendo inseridos.

Em vista disso, é possível afirmar que o direito internacional, em consequência das transformações recentes do sistema internacional, deve ter influência doméstica para que se torne realmente efetivo (SLAUGHTER; BURKE-WHITE, 2006; SIMMONS, 2009; SIKKNIK; RISE, 1999; FINNEMORE; SIKKNIK, 1998; COOK; 1995). Para Slaughter e Burke-White (2006), as três principais formas pelas quais o direito internacional pode afetar as instituições domésticas são: (1) fortalecer instituições domésticas; (2) reforçar a governança nacional; e (3) compelir a ação das instituições (SLAUGHTER; BURKE-WHITE, 2006).

A primeira função se refere ao maior poder de ação e de coerção dos governos nacionais em comparação às instituições internacionais, além da formulação de padrões e da destinação de recursos internacionais que aumentam a capacidade dos governos nacionais, que resultam em um caminho para a maior efetividade da aplicação das normas internacionais. A segunda função, por sua vez, se refere ao apoio internacional a grupos domésticos que tentam cumprir as obrigações internacionais, sendo que

Esse segundo efeito geralmente acontece quando um processo jurídico ou político doméstico existe e poderia ser utilizado se o governo doméstico decide fazê-lo, mas oficiais de governo, ou pelo menos um grupo poderoso de oficiais, entende que os custos políticos ou financeiros da ação doméstica são maiores que os benefícios. (SLAUGHTER; BURKE-WHITE, 2006, p. 341, tradução nossa)

A última função, por fim, se refere a forçar ações no nível nacional em resposta às ameaças globais contidas nos acordos. Para os autores, mesmo que o direito internacional não seja sempre suficiente para garantir a efetividade das normas, “Para responder efetivamente à novas ameaças globais, normas internacionais devem penetrar a superfície dos Estados soberanos, requerendo a tomada de ações domésticas especiais para alcançar alvos específicos por parte dos governos nacionais.” (SLAUGHTER; BURKE-WHITE, 2006, p. 346, tradução nossa).

Além disso, são consideradas outras formas pelas quais o direito internacional pode se tornar mais efetivo quando internalizado pelos atores domésticos. Simmons (2009) argumenta que assumir um compromisso com a CEDAW torna mais provável, por parte dos governos, a facilitação do acesso a contraceptivos. Isso aconteceria quando os compromissos impactam a política doméstica porque “por alterar as políticas domésticas, prover munição para a litigância, e especialmente mobilizar cidadãos para reivindicar seus direitos, os tratados podem levar a verdadeiro progresso.” (SIMMONS, 2009, p. 203, tradução nossa). De forma similar, Grugel e Peruzzotti (2012) entendem que, mesmo sem forte ação interna, os acordos internacionais podem possuir alguma efetividade em sua aplicação. Isso acontece porque a sociedade civil pode utilizar a legitimidade dos acordos para chamar atenção para violações de direitos e forçar reformas nas políticas dos governos (GRUGEL; PERUZZOTTI, 2012).

Ainda sobre a internalização das normas internacionais e sua efetividade, para Sikkink e Rise (1999), as normas internacionais se tornam efetivas e solidificadas no cenário doméstico por meio de processos de socialização (SIKKNIK; RISE, 1999). Essa socialização, necessária para mudanças na área dos direitos humanos, é constituída por três fases: (1) adaptação e barganha estratégica; (2) tomada de consciência moral, "envergonhamento", argumentação, diálogo e persuasão e (3) institucionalização e habitualização. É importante entender que essas fases, geralmente, acontecem de forma simultânea e dependente do contexto do Estado analisado (SIKKNIK; RISE, 1999, p. 11).

Esse processo de socialização depende da capacidade do direito internacional, e dos atores transnacionais, de colocar o Estado e suas possíveis violações na agenda internacional, legitimar grupos de pressão domésticos e desafiar os governos a criar estruturas que pressionem eles “de baixo” e “de cima” (SIKKNIK; RISE, 1999).

Outra função importante do direito internacional, quando internalizado no campo doméstico, é o de produzir mudanças sociais (LORD; STEIN, 2008). Para os autores, além de formar uma base para ação legal nacional, o direito internacional dos direitos humanos tem a capacidade de aumentar a visibilidade e reconstituir as problemáticas internas de direitos humanos. Entendendo os direitos humanos como uma forma de reconstituição da identidade dos atores, Lord e Stein (2008, p. 475, tradução nossa) entendem que “essa abordagem reconhece processos pelos quais os direitos humanos operam mudanças de crenças, fornecendo para as sociedades informações sobre os direitos humanos que tem o efeito concomitante de servir como ferramentas educacionais que alteram costumes sociais.” Assim, “Vistos dessa forma, os direitos humanos são um instrumento capaz de, em sua aplicação efetiva, transformar construções sociais negativas em perspectivas alinhadas com os direitos e enunciar proteções específicas para o gozo total dos direitos humanos.” (LORD; STEIN, 2008, p. 475, tradução nossa).

Em relação ao Brasil, especificamente, é entendido que (PIOVESAN, 2013) o direito internacional dos direitos humanos reforça a força constitucional desses mesmos direitos, uma vez que implica tanto na responsabilização nacional quanto na responsabilização internacional pela violação dessas garantias. Além disso, “os tratados internacionais de direitos humanos reforçam a Carta de direitos prevista constitucionalmente, inovando-a, integrando-a e completando-a com a inclusão de novos direitos.” (PIOVESAN, 2013, p. 151).

Isto posto, é possível reafirmar que o direito internacional deve ter influência doméstica para ser realmente efetivo. Em seu estudo sobre o direito internacional dos direitos humanos e a saúde reprodutiva feminina, Cook (1995) conclui que

Métodos de proteção nacional dos direitos reprodutivos femininos vão ser, a longo prazo, mais efetivos do que meios de proteção internacional, já que os métodos internacionais são muito limitados em número e abrangência para lidar com as complexidades particulares das violações em diferentes comunidades. A proteção nacional dos direitos humanos internacionais assume força legal através da incorporação de tratados internacionais de direitos humanos no direito doméstico através da legislação nacional e da aplicação judicial. (COOK, 1995, p. 259, tradução nossa)

De forma complementar, entendendo que a implementação doméstica do direito internacional é chave para sua efetividade, é necessário considerar que a importância doméstica das normas internacionais e o contexto estrutural do debate doméstico afetam a apropriação nacional das normas (CORTELL; DAVIS, 1996). Para os autores, mesmo que

uma lei seja institucionalizada na esfera doméstica, sua ativação depende das ações governamentais e do interesse da sociedade. Isso acontece porque

A implementação doméstica dos direitos humanos internacionais é um processo multifacetado e político. Ela envolve diferentes atores e instituições nacionais - executivo, legislativo, judicial e social - com prioridades e preferências divergentes, que podem estar em conflito quanto a se e como deve ser feita a implementação de decisões sobre direitos humanos. (ANAGNOSTOU; MUNGUI-PIPPIDI, 2014, p. 207, tradução nossa)

Além disso, a complexidade e a compatibilidade das normas internacionais com os princípios e valores já estabelecidos no contexto doméstico também são determinantes para o nível de apropriação nacional das normas (LEVITT; MERRY, 2009). Assim, na perspectiva das autoras, a forma, também referida como “framing”, com que as ideias do pacote global dos direitos humanos internacionais é apresentada afeta a apropriação doméstica tanto quanto seu conteúdo. Considerando o apresentado anteriormente, e tendo em mente os efeitos específicos da CEDAW, é possível afirmar que os direitos humanos femininos, apesar de serem tutelados pelos mesmos acordos, são alvo de diferentes níveis de ação dos Estados (ZWINGEL, 2012) e, por isso, apresentam diferentes níveis de eficácia. Esse fenômeno é resultado dos diversos contextos domésticos em que se apresentam essas normas, justificando, assim, a necessidade do trabalho de entender como se dão os direitos reprodutivos femininos e sua efetividade no cenário de um Estado específico.

Levando em consideração o que já foi apresentado, é possível, então, entender que a institucionalização e o reconhecimento jurídico doméstico das normas internacionais são essenciais, mas não suficientes, para a efetivação delas (FRASER, 2019; ANAGNOSTOU; MUNGUI-PIPPIDI, 2014; CHARLESWORTH; CHINKIN; WRIGHT, 1991). Aqui, o verdadeiro impacto do direito internacional deve ser medido pela forma com que é operacionalizado nacionalmente, já que a legislação não significa a automática tomada de ações práticas para que ele seja aplicado.

Seguindo a perspectiva de Fraser (2019), pode-se afirmar que

Sem dúvida, a incorporação legal pode ser uma forma importante de proteger direitos, assim incluindo eles formalmente como normas nacionais, tornando eles nacionalmente vinculativos e proporcionando uma base para sua aplicação doméstica. Apesar disso, é argumentado que a eficácia da incorporação legal (especialmente isolada) tem sido superestimada. Enquanto a legislação pode ser suficiente para garantir um direito específico na prática, ela pode se provar insuficiente ou incapaz de proteger direitos em alguns casos. (FRASER, 2019, p. 976, tradução nossa)

Apesar disso, a legislação é a principal forma destacada pelos tratados e pela literatura da área (FRASER, 2019), visão que pode ser criticada como uma “abordagem miope que falha em reconhecer os limites da lei e a utilidade e necessidade de outros meios de implementação” (FRASER, 2019, p. 977, tradução nossa). Isso acontece porque a aquisição formal de um direito não significa, necessariamente, a abolição das relações de poder que geram o problema que deveria ser resolvido (CHARLESWORTH; CHINKIN; WRIGHT, 1991), como é o caso dos direitos das mulheres. Essas relações de poder, principalmente no que se trata de direitos específicos para grupos marginalizados, impedem a evocação dos direitos por meios legais (CHARLESWORTH; CHINKIN; WRIGHT, 1991).

Assim, em consonância com a perspectiva de Corrêa e Petchesky (1996) apresentada na seção anterior, existe a necessidade de ação pública para além da lei para que o direito internacional dos direitos humanos seja desfrutado por todos. As garantias legais geradas pelo direito internacional podem ser vistas como um meio de desafiar as formas tradicionais de estrutura social (CHARLESWORTH; CHINKIN; WRIGHT, 1991). Logo, é necessário reconhecer a centralidade de outras formas de aplicação do direito internacional, como a elaboração de políticas públicas, para sua realização nacional.

Outro ponto a ser considerado na implementação doméstica do direito internacional é o de que a capacidade de implementação e de promoção da efetividade das normas internacionais está ligada à capacidade do Estado (ANAGNOSTOU; MUNGUI-PIPPIDI, 2014). Em sua análise sobre a implementação de julgamentos de questões ligadas a direitos humanos na Europa, Anagnostou e Mungui-Pippidi (2014) concluem que a aplicação dos julgamentos é mais efetiva em Estados que alocam recursos suficientes para a implementação de políticas e que os Estados com melhores performances são aqueles que, além da proteção legal, possuem um robusto sistema de monitoramento e difusão dos direitos humanos em diferentes esferas do governo (ANAGNOSTOU; MUNGUI-PIPPIDI, 2014).

As autoras acrescentam ao seu entendimento que, além da atuação do governo, devem ser observadas as ações a atores mais difusos do que as elites centrais dos Estados, que podem ser as organizações não governamentais e movimentos da sociedade civil (ANAGNOSTOU; MUNGUI-PIPPIDI, 2014; FRASER, 2019). Para o presente trabalho, porém, importa mais o papel do Estado na promoção dos direitos humanos, entendendo a atuação dos atores não governamentais e sociais como uma fonte de pressão para a efetivação desses direitos (HAFNER-BURTON; TSUTSUI, 2005; LORD; STEIN, 2008).

Também é necessário entender que a efetividade da aplicação das normas internacionais está ligada à difusão de conhecimento e comprometimento pelos diversos

setores da sociedade, independentemente da “vontade” do governo atual. Assim, Anagnostou e Mungui-Pippidi (2014) concluem que

... a observância de normas internacionais por parte dos Estados não depende apenas da promoção formal da implementação da legislação, mas também da habilidade de um governo de impor elas em prática e de mudar comportamentos através de regulações administrativas detalhadas e vigorosos esforços de imposição, apesar das resistências da política doméstica e legislativa. (ANAGNSTOU; MUNGUI-PIPPIDI, 2014, p. 226, tradução nossa)

É possível afirmar, então, que é papel do Estado como um todo construir a igualdade não só por meio de leis, mas pela formulação de políticas de forma geral (SOARES, 2004), já que, assim como afirmado na seção anterior, é necessário que sejam garantidas as capacidades e condições para exercer os direitos positivados pela lei (HERRERA FLORES, 2009). Para entender a efetivação do direito internacional dos direitos humanos, levando em consideração seu fim doméstico, Pozzatti e Farias (2019) utilizam o conceito de política pública proposto por Bucci (2001), para quem elas são “programas de ação governamental voltados à concretização de direitos”, para sugerir que “não há concretização de direitos sem instituições governamentais fortes.” (POZZATTI; FARIAS, 2019, p. 367). Os autores afirmam, ainda, que “ou seja, nela o ato internacional é fonte de instrumentos, para que as instituições do aparelho estatal construam políticas públicas locais.” (POZZATTI; FARIAS, 2019, p. 368).

Para Bucci (2001), como já citado, as políticas públicas são formas de concretização de direitos, mas deve ser destacado que elas são, principalmente, uma forma de concretização de *direitos sociais*, como os direitos reprodutivos femininos. Outro ponto relacionado às políticas públicas defendido pela autora é de que “As políticas, diferentemente das leis, não são gerais e abstratas, mas, ao contrário, são forjadas para a realização de objetivos determinados.” (BUCCI, 2001, p. 11), já que os princípios constitucionais de direitos humanos servem para orientar a formulação dessas políticas. Considerando que políticas públicas e políticas sociais não são campos separados, a autora entende que

Há uma estreita relação entre os temas das políticas públicas e dos direitos humanos. Pois uma das características do movimento de ampliação do conteúdo jurídico da dignidade humana é a multiplicação das demandas por direitos, demandas diversificadas e pulverizadas na titularidade de indivíduos. (BUCCI, 2001, p. 13)

Essa abordagem centrada na tradução das normas internacionais em políticas públicas domésticas também coloca em evidência o tratamento local dessas normas, já que as políticas

públicas são elaboradas para realizar objetivos específicos. Ou seja, as políticas públicas são as catalisadoras da efetividade do direito internacional, que, como afirmado anteriormente, se torna mais efetivo quando tem influência doméstica.

Dessa forma, é possível pensar, como já demonstrado na seção anterior, o direito internacional, principalmente o que se refere aos acordos internacionais, como muito limitado e universalizante para contextos particulares (FRASER, 2019; GREWAL, 1999; CORRÊA; PETCHESKY, 1996; ROSATO; XAVIER, 2016). Para Grewal (1999), em relação aos direitos humanos das mulheres, foram disseminadas pelo ocidente ideias sobre o “interesse global” de todas as mulheres, assumindo, assim, que todas as mulheres têm as mesmas demandas e vivem as mesmas vidas, independente de fatores como raça e religião. A autora problematiza essa homogeneização, já que

Nesses contextos, argumentar que o direito internacional dos direitos humanos deve substituir todas as leis domésticas é profundamente problemático. Isso pode, por exemplo, aumentar o poder de grupos internacionais cujas preocupações com os interesses de mulheres pobres de grupos minoritários podem ser duvidosos ou enquadrados em discursos missionários, considerada a história desses interesses. Certamente, esse direito universal não vai considerar essas questões, já que os contextos de classe, sexualidade, religião, nacionalidade, comunidade etc. que precisam ser seriamente enfrentados nesses contextos. (GREWAL, 1999, p. 349, tradução nossa)

Assim, é possível afirmar que um acordo global é insuficiente para resolver as demandas por direitos humanos, principalmente as demandas pelos direitos sociais feitas por grupos marginalizados (CORRÊA; PETCHESKY, 1996; ROSATO; XAVIER, 2016). Logo, é necessário considerar as particularidades locais na formulação e na análise das políticas públicas que são consequência do direito internacional, uma vez que “... tais direitos frequentemente adquirem sentidos ou se traduzem em prioridades diferentes segundo contextos culturais e sociais.” (CORRÊA; PETCHESKY, 1996, p. 168).

Nesse sentido, Fraser (2019) argumenta que devem ser formulados instrumentos de aplicação do direito internacional que sejam culturalmente compatíveis com os locais em que pretendem atuar, já que “como as práticas coexistentes já possuem (certo nível de) legitimidade cultural, é mais provável que elas sejam aplicadas facilmente pela comunidade do que as normas externas.” (FRASER, 2019, p. 980, tradução nossa). Dessa maneira, os acordos internacionais de direitos humanos não devem ser entendidos como “dados”, mas como formadores de padrões que devem ser adotados pelos Estados com base nos contextos locais. Para Zwingel (2012)

Se considerarmos a CEDAW dessa forma, ela não deveria ser entendida como uma régua indiscutível. Na verdade, a adoção do instrumento pelos governos nacionais pode ser vista como a abertura de um debate doméstico sobre as normas de gênero que deveria, idealmente, incluir, a maior número possível de princípios. (ZWINGEL, 2012, p. 122, tradução nossa)

Por fim, fica claro que a análise do direito internacional deve levar em conta que ele não é um sistema neutro que opera com base na racionalidade, mas sim é um sistema ligado aos diversos contextos políticos e históricos em que se apresenta (CHARLESWORTH; CHINKIN; WRIGHT, 1991). Em relação ao gênero, é possível afirmar que o sistema tem o papel de perpetuar as desigualdades de gênero, já que “tanto as estruturas do direito internacional quanto seu conteúdo privilegiam os homens.” (CHARLESWORTH; CHINKIN; WRIGHT, 1991, p. 614, tradução nossa). Além disso, o direito internacional tradicionalmente prioriza os direitos civis e políticos em detrimento dos direitos sociais, área que possui mais impacto na operação dos direitos das mulheres, como os direitos reprodutivos. Isso acontece porque as formas mais diretas de opressão feminina tem, geralmente, origem nos níveis econômico, cultural e social (CHARLESWORTH; CHINKIN; WRIGHT, 1991).

Assim, para Charlesworth, Chinkin e Wright (1991), as abordagens feministas do direito internacional devem analisar diversos elementos que constituem o direito internacional, como sua linguagem e seus conceitos, para que sejam formados regimes internacionais que tenham como foco as questões estruturais do sistema.

Com base no que foi apresentado, o próximo capítulo busca compreender a promoção e a tutela dos direitos reprodutivos femininos no Brasil por meio da identificação dos fatores (tratados, legislação e documentos) que os definem nas esferas doméstica e internacional com o objetivo de identificar como se dá o encadeamento institucional da relação entre as duas esferas.

3 PROMOÇÃO E TUTELA DOS DIREITOS REPRODUTIVOS FEMININOS NO BRASIL

O presente capítulo é responsável por analisar empiricamente, através da análise categorial de conteúdo documental qualitativa e quantitativa (BARDIN, 1977), a influência do direito internacional na formulação de mecanismos nacionais de garantia dos direitos reprodutivos femininos, com o objetivo de verificar a hipótese de que o impacto do direito internacional na implementação dos direitos reprodutivos femininos no Brasil é limitado pela estrutura social e cultural do país (VEDANA; GERVASONI, 2020). Para isso, o capítulo possui três seções, sendo a primeira (3.1) responsável por analisar os instrumentos internacionais que promovem os direitos reprodutivos femininos, a segunda (3.2) responsável por analisar os mecanismos nacionais que promovem e tutelam os direitos reprodutivos femininos e a última (3.3) responsável por relacionar as duas esferas e explicar *como* acontece o encadeamento institucional entre o direito internacional dos direitos reprodutivos e o direito interno no Brasil.

3.1 INSTRUMENTOS INTERNACIONAIS DOS DIREITOS REPRODUTIVOS

Os direitos das mulheres, assim como os demais direitos humanos, receberam maior ênfase internacional após a Segunda Guerra Mundial, que resultou na criação da Organização das Nações Unidas (ONU) e na elaboração da Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948), que entende no seu artigo primeiro que “Todos os seres humanos nascem livres e iguais em dignidade e em direitos. Dotados de razão e de consciência, devem agir uns para com os outros em espírito de fraternidade.” (ONU, 1948). Assim, com a criação do documento, passou a ser reconhecida no âmbito internacional a igualdade de direitos entre homens e mulheres, ao menos do ponto de vista formal.

Essa igualdade formal possibilitou a intensificação dos debates feministas em relação aos direitos reprodutivos e ao controle de natalidade, movimento que tem sua origem marcada entre as mulheres inglesas do século XVIII (CORRÊA; PETCHESKY, 1996). Esses debates levaram a realização da I Conferência Mundial de Direitos Humanos (1968) e da Conferência Mundial sobre População (1974), que afirmaram o livre acesso à informações e educação reprodutiva como forma de estabilização da população mundial e melhora dos níveis de

desenvolvimento (NIELSSON, 2020). Em relação ao movimento internacional em defesa dos direitos reprodutivos, Ventura (2009) entende que

Na década de 1970, as reivindicações que envolviam os Direitos Reprodutivos estavam centradas nas reivindicações das mulheres pela autonomia corporal, o controle da própria fecundidade e atenção especial à saúde reprodutiva. Foi um período fortemente marcado pela luta para descriminalização do aborto e pelo acesso à contracepção. Posteriormente, nos anos 1980 e 1990, a agenda dos Direitos Reprodutivos incorporou a questão da concepção, do exercício da maternidade e das novas tecnologias reprodutivas. (VENTURA, 2009, p. 22)

A progressão da agenda dos direitos reprodutivos levou ao reconhecimento deles como direitos humanos fundamentais que afetam as mulheres de forma mais intensa e a sua inclusão em instrumentos de direito internacional, como a CEDAW, a Conferência do Cairo sobre População e Desenvolvimento (1994) e a Conferência de Beijing (1995). Como destacado anteriormente, esses são os principais marcos dos direitos reprodutivos femininos na esfera internacional e, por isso, serão analisados de forma mais detalhada a seguir.

A Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Contra a Mulher (CEDAW, em inglês), de 1979, atualmente adotada por 186 Estados, foi o primeiro instrumento específico do direito internacional a promover os direitos das mulheres. Essa especificação do sujeito de direito é resultado do entendimento de que não é suficiente considerar o indivíduo de forma abstrata, para a efetiva garantia dos direitos humanos seria necessário considerar as particularidades de cada grupo de forma concreta (PIOVESAN, 2012). Em relação aos direitos das mulheres, isso quer dizer que deve ser considerada sua “condição social. Importa o respeito à diferença e à diversidade, o que lhes assegura um tratamento especial.” (PIOVESAN, 2012, p. 196).

Assim, o documento da CEDAW define que

Relembrando que a discriminação contra a mulher viola os princípios da igualdade de direitos e do respeito da dignidade humana, dificulta a participação da mulher nas mesmas condições que o homem, na vida política, social, econômica e cultural de seu país, constitui um obstáculo ao aumento do bem-estar da sociedade e da família e dificulta o pleno desenvolvimento das potencialidades da mulher para prestar serviço a seu país e à humanidade. (ONU, 1979, p. 1)

A Convenção é, também, o primeiro documento internacional a reconhecer os direitos reprodutivos como direitos humanos. Sobre o papel da mulher na reprodução, o documento entende que

Tendo presente a grande contribuição da mulher ao bem-estar da família e ao desenvolvimento da sociedade, até agora não plenamente reconhecida, a importância social da maternidade e a função dos pais na família e na educação dos filhos, e conscientes de que o papel da mulher na procriação não deve ser causa de discriminação mas sim que a educação dos filhos exige a responsabilidade compartilhada entre homens e mulheres e a sociedade como um conjunto, (ONU, 1979, p. 2)

Assim, mesmo sem definir especificamente os direitos reprodutivos femininos, a CEDAW estabelece no artigo 16, item 1, alínea e, que

Os Estados-Partes adotarão todas as medidas adequadas para eliminar a discriminação contra a mulher em todos os assuntos relativos ao casamento e às relações familiares, em particular, com base na igualdade entre homens e mulheres, assegurarão:

e) Os mesmos direitos de decidir livre e responsabilmente sobre o número de seus filhos e sobre o intervalo entre os nascimentos e a ter acesso à informação, à educação e aos meios que lhes permitam exercer esses direitos; (ONU, 1979, p. 7)

É possível destacar, porém, que ao definir a existência da *igualdade* entre homens e mulheres, a Convenção ignora o fato de que, por obrigatoriamente serem as pessoas que ficam grávidas e o principal alvo das políticas de contracepção, as mulheres não poderiam alcançar o mesmo patamar tendo os mesmos direitos (CORRÊA; PETCHESKY, 1996). Além disso, para Corrêa e Petchesky (1996) essa definição de igualdade poderia acarretar na necessidade de consentimento dos homens para as decisões, como o aborto e a laqueadura, das parceiras.

Uma terceira inovação da CEDAW foi o estabelecimento de um comitê de monitoramento, criado para avaliar os modos e a efetividade de implementação das medidas por parte dos Estados que adotaram a Convenção. A avaliação é feita por meio de relatórios enviados a cada quatro anos pelos Estados e pela sociedade civil organizada.

Assim, a CEDAW foi um marco para a evolução dos direitos femininos, inclusive aqueles que se relacionam aos direitos reprodutivos. Após a Convenção, durante a década de 1990, a discussão sobre direitos reprodutivos no plano internacional assumiu uma posição mais próxima dos direitos humanos e do direito à saúde, considerando eles parte dos direitos à liberdade de escolha e à dignidade (VENTURA, 2009). Isso marcou uma transição da perspectiva controlista e natalista de direitos reprodutivos para uma perspectiva de direitos e de planejamento familiar.

Esse movimento, aliado aos movimentos feministas internacionais, teve como resultado a realização da Conferência do Cairo sobre População e Desenvolvimento (1994). A Conferência marcou definitivamente a transição desses direitos para a perspectiva de direitos, se afastando da ideia de controle populacional. Além de definir especificamente o que são os

direitos reprodutivos, a Conferência do Cairo responsabiliza os Estados pela efetivação desses direitos, destacando no princípio 8 que

Toda pessoa tem direito ao gozo do mais alto padrão possível de saúde física e mental. Os estados devem tomar todas as devidas providências para assegurar, na base da igualdade de homens e mulheres, o acesso universal aos serviços de assistência médica, inclusive os relacionados com saúde reprodutiva, que inclui planejamento familiar e saúde sexual. Programas de assistência à saúde reprodutiva devem prestar a mais ampla variedade de serviços sem qualquer forma de coerção. Todo casal e indivíduo têm o direito básico de decidir livre e responsavelmente sobre o número e o espaçamento de seus filhos e ter informação, educação e meios de o fazer. (ONU, 1994, p. 43)

Outra importante inovação desse instrumento foi o reconhecimento dos direitos reprodutivos como direitos dos indivíduos, não apenas dos casais, o que ampliou a alcance da necessidade de políticas também voltadas para adolescentes e mães solteiras, por exemplo (VENTURA, 2009). Assim, ficou marcada a definitiva aproximação formal entre direitos reprodutivos e direitos das mulheres, ficando reconhecida a necessidade de igualdade de gênero para “a melhoria da qualidade de vida e o desenvolvimento sustentável e justo, estabelecendo princípios, ações e metas para adoção de políticas e medidas que propiciem o pleno exercício dos direitos humanos.” (VENTURA, 2009, p. 75).

Também, foi no Cairo que o aborto foi definido como uma questão de saúde pública, entendendo no capítulo VIII que “Todos os governos e organizações intergovernamentais e não-governamentais são instados a reforçar seus compromissos com a saúde da mulher, a considerar o impacto de um aborto inseguro na saúde como uma preocupação de saúde pública...” (ONU, 1994, p. 77). Um retrocesso reconhecido da Conferência, porém, foi a fusão dos conceitos de direitos reprodutivos e sexuais, separados até então (RODRIGUES, 2021), o que dificultou o ativismo e reconhecimento desses direitos, já que eles envolvem diferentes grupos e demandam diferentes políticas específicas.

A evolução desses documentos e conceitos teve como resultado a realização da IV Conferência Mundial sobre a Mulher, Desenvolvimento e Paz (1995), em Beijing, que reafirmou a perspectiva dos direitos reprodutivos como direitos humanos. Foi ela, também, que explicitou a relação entre desigualdade de gênero, desigualdade social e direitos reprodutivos, entendendo que a efetividade desses direitos está ligada à necessidade de mitigação das desigualdades. Sobre isso, a Conferência aponta que “na maior parte dos países, a falta de atenção aos direitos reprodutivos da mulher limita dramaticamente suas oportunidades na vida pública e privada, suas oportunidades de acesso à educação e de pleno exercício de outros direitos políticos e econômicos.” (PIOVESAN, 2012, p. 230). Assim,

podem ser entendidos definitivamente os direitos reprodutivos femininos, já que essa agenda afeta homens e mulheres de formas diferentes.

Por último, a Conferência de Beijing recomenda a revisão, por parte de todos os Estados participantes, das medidas que punem o aborto, entendendo que a prática de abortos ilegais agrava esse problema de saúde pública. É definido no parágrafo 106, k, que

Insta-se a todos os governos e às organizações intergovernamentais e não governamentais pertinentes a revigorar o seu compromisso com a saúde da mulher, a tratar os efeitos sobre a saúde dos abortos realizados em condições inadequadas como sendo um importante problema de saúde pública e a reduzir o recurso ao aborto mediante a prestação de serviços mais amplos e melhorados de planejamento familiar. (ONU, 1995, p. 182)

Assim, é possível observar a evolução da inserção dos direitos reprodutivos na agenda dos direitos humanos e seu reconhecimento como “bens jurídicos merecedores de proteção e promoção específicas, em prol da dignidade e do livre desenvolvimento humano.” (VENTURA, 2009, p. 37). Os princípios dos documentos analisados, mesmo aqueles que não configuram textos legais, servem como base para a interpretação e incorporação desses direitos nos Estados participantes.

Além desses instrumentos, o Brasil se relaciona, de forma mais recente, a três outros documentos. O Consenso de Montevidéu sobre População e Desenvolvimento (2013), promovido pela Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), busca reafirmar os compromissos firmados nos documentos anteriores e

...instar aos demais Estados a considerar a possibilidade de modificar as leis, normas, estratégias e políticas públicas sobre a interrupção voluntária da gravidez para salvaguardar a vida e a saúde de mulheres e adolescentes, melhorando sua qualidade de vida e diminuindo o número de abortos; (CEPAL, 2013, p. 16)

A Declaração do Consenso de Genebra (2020), por outro lado, possui características conservadoras em relação aos direitos reprodutivos, utilizando a perspectiva de “direito inerente à vida”. O documento reconhece a “dignidade e valor da pessoa humana”, que “todo ser humano tem o direito inerente à vida”, e o compromisso de “permitir que as mulheres passem com segurança durante a gravidez e o parto e proporcionar aos casais a melhor oportunidade de ter um bebê saudável” (Declaração do Consenso de Genebra, 2020, art. 3º., tradução nossa). O Brasil se retirou dessa Declaração em 2023 (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2023).

Por fim, em 2023 o Brasil aderiu à Declaração do Panamá (2022), construída no âmbito da Organização dos Estados Americanos (OEA), que tem entre seus objetivos “Proteger o acesso à saúde sexual e reprodutiva e aos direitos reprodutivos, como um componente essencial da capacidade das mulheres de participar livremente e igualmente na vida econômica.” (OEA, 2022, p. 12).

A Tabela 1, abaixo, sintetiza os principais documentos internacionais que promovem os direitos reprodutivos das mulheres:

Quadro 1: Principais documentos internacionais que promovem os direitos reprodutivos das mulheres

Principais documentos internacionais que promovem os direitos reprodutivos das mulheres		
Ano	Documento	Inovações
1979	Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Contra a Mulher	Reconhecimento dos direitos reprodutivos como direitos humanos, inauguração das mulheres como um sujeito específico de direito e estabelecimento de um comitê de monitoramento
1994	Conferência do Cairo sobre População e Desenvolvimento	Definição específica dos direitos reprodutivos, reconhecimento no âmbito dos direitos individuais, reconhecimento da desigualdade de gênero como um fator relacionado e reconhecimento do aborto como questão de saúde pública
1995	Conferência de Beijing	Reconhecimento da relação entre desigualdade social e de gênero e direitos reprodutivos e recomendação da revisão de medidas que punem o aborto

Fonte: Elaborado pela autora (2023)

3.2 MECANISMOS NACIONAIS DE DIREITOS REPRODUTIVOS

A discussão sobre os direitos reprodutivos femininos no Brasil têm origem nas décadas de 1970 e 1980 (CORRÊA; ÁVILA, 2003). A inauguração dessa discussão no país foi influenciada pela transição de um discurso natalista para um discurso controlista da reprodução durante a década de 1960, que foi marcada pela pressão internacional e pela instalação de organizações internacionais de financiamento para o controle da reprodução (NIELSSON, 2020). É importante ressaltar que a atuação dessas organizações internacionais era pautada no discurso de necessidade de diminuição da natalidade em países desenvolvidos e tinha como alvo central comunidades empobrecidas e marginalizadas, principalmente na Região Nordeste (NIELSSON, 2020).

Assim, associados à ascensão do feminismo como um ator político no país (PITANGUY, 2002), se consolidaram os discursos feministas sobre o planejamento familiar e sobre a relação entre reprodução e direitos humanos durante a década de 1970. Esses discursos influenciaram a criação de políticas de saúde da mulher e de planejamento familiar, como o Programa de Assistência Integral à Saúde da Mulher (PAISM) em 1983.

Nesse contexto, a década de 1980 foi marcada pela inclusão de demandas feminista nas políticas públicas e na legislação. Nesse sentido, as reivindicações femininas por acesso à meios de regulação da fecundidade estavam ligadas às mudanças nas relações de gênero e à entrada da mulher no mercado de trabalho, por exemplo (VENTURA, 2009). Essas discussões estavam ligadas, além disso, ao processo de redemocratização e a consolidação do conceito de direitos reprodutivos e sexuais no país (RODRIGUES, 2021). Esses últimos estavam ligados, principalmente, à noção de saúde da mulher.

A década de 1990, por sua vez, foi marcada pela internacionalização das demandas e pela implementação dos direitos humanos das mulheres no país. Esse movimento foi marcado pela reconceptualização dos direitos humanos (PITANGUY, 2002).

Esses processos levaram à elaboração e implementação de princípios dos direitos reprodutivos no país por meio de mecanismos como a Constituição Federal (1988), a Lei do Planejamento Familiar (1996) e a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 54 (2012). Por isso se faz relevante analisar esses documentos, assim como o Código Penal (1940) e outros mecanismos secundários, a seguir.

No Brasil, a lei que regula o aborto, considerado uma importante parte dos direitos reprodutivos das mulheres, é o Código Penal (1940). Essa lei ordinária, em seus artigos 124 a 128, define o aborto como um crime contra a vida (BRASIL, 1940), que não seria passível de

punição apenas nos casos de aborto necessário (risco à vida da mulher) e de aborto em gravidez resultante de estupro. A pena para a realização do aborto foi definida como de um a dez anos, a depender das condições em que ele foi praticado.

É importante considerar que a penalização legal da aborto, mesmo que institua penas consideradas “brandas” e improváveis de serem cumpridas, tem como resultado um contexto de penalização social e psicológica de mulheres que já se encontram em situação de vulnerabilidade (VENTURA, 2009). Além disso, essa criminalização aumenta os riscos para a saúde da mulher na realização do aborto ilegal, principalmente das mais economicamente e socialmente vulneráveis, que tem menos acesso ao sistema de saúde (BUDÓ; RODRIGUES; GINDRI, 2020).

A Constituição Federal de 1988, considerada cronologicamente como o segundo dispositivo a regular a reprodução e os direitos reprodutivos no Brasil, foi fortemente influenciada pelos movimentos sanitários de direitos das mulheres, que reivindicavam, principalmente, o acesso a contraceptivos (VENTURA, 2009). Além desses direitos, a Constituição foi responsável por reconhecer diversos direitos humanos, inclusive os estabelecidos em instrumentos internacionais. Os §§ 2º e 3º do art. 5º determinam que

§ 2º Os direitos e garantias expressos nesta Constituição não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte.

§ 3º Os tratados e convenções internacionais sobre direitos humanos que forem aprovados, em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, por três quintos dos votos dos respectivos membros, serão equivalentes às emendas constitucionais. (BRASIL, 1988, art. 5º)

Esse reconhecimento implica na aplicação de princípios internacionais de direitos humanos, mesmo os não expressos diretamente na Constituição, já caracterizada pela forte influência da Declaração Universal dos Direitos Humanos em sua elaboração (FILHO; LIMA, 2022). Além disso, a natureza hierárquica do documento faz com que esses princípios, por serem amplamente reconhecidos, representem um avanço na garantia dos direitos humanos (VENTURA, 2009).

Em relação aos direitos reprodutivos, sua garantia constitucional está ligada, principalmente, ao direito à liberdade (art. 5º), à saúde (art. 196º) e ao planejamento familiar (§ 7º do art. 226º). O parágrafo referente ao planejamento familiar professa que

Fundado nos princípios da dignidade da pessoa humana e da paternidade responsável, o planejamento familiar é livre decisão do casal, competindo ao Estado propiciar recursos educacionais e científicos para o exercício desse direito, vedada qualquer forma coercitiva por parte de instituições oficiais ou privadas. (BRASIL, 1988, art. 226º)

Assim, os direitos reprodutivos, como discutidos nas esferas nacional e internacional nas décadas anteriores, alcançaram o nível de norma constitucional. Além da inclusão dos direitos já citados, outro importante aspecto da Constituição em relação à garantia dos direitos reprodutivos foi a *não-inclusão* do direito à vida desde a concepção no documento (CORRÊA; ÁVILA, 2003). Assim, por não ter sido abordada diretamente na Constituição, a discussão sobre o direito ao aborto se tornou um assunto de disputa infraconstitucional (BUDÓ; RODRIGUES; GINDRI, 2020).

Além de estabelecer os princípios que regem a formulação das demais normas no país, a Constituição se mostrou um importante catalisador das discussões sobre direitos reprodutivos, principalmente em relação à sua ligação com os direitos femininos, e fez com que o Brasil participasse das Conferências de 1994 e 1995 de forma ativa (VENTURA, 2009).

Com o estabelecimento do direito ao planejamento familiar, surgiu a necessidade de elaboração de dispositivos legais que regulamentassem o acesso da população a esses serviços. Assim, foi formulada a Lei do Planejamento Familiar (Lei nº 9.263/96), que estabelece, principalmente, o acesso à serviços de saúde reprodutiva e de contracepção, como a esterilização.

A formulação da Lei do Planejamento Familiar (1996) foi, também, resultado da elevada quantidade de esterilizações cirúrgicas (procedimento não reversível) realizadas durante a segunda metade do século XX no Brasil. Esses procedimentos eram financiados, em muitos casos, por políticas de controle populacional apoiadas por organizações estadunidenses (VENTURA, 2009). Essas políticas eram frequentemente voltadas para populações empobrecidas, com destaque às mulheres negras, o que conferia a elas uma verdadeira característica de “higiene social” (NIELSSON, 2020).

Por conta dessa problemática, foi aberta em 1991 uma Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) sobre o tema (VENTURA, 2009). Segundo Ventura (2009, p. 28), a conclusão da CPI foi de que

houve prestação inadequada desses serviços e insumos, em geral, oferecidos sem a adequada informação e integralidade na assistência à saúde das mulheres. Além disso, os serviços se expandiram, principalmente, nas regiões mais pobres do país sem que houvesse ação fiscalizadora governamental ou organização dos serviços de saúde pública para atender a demanda feminina. (VENTURA, 2009, p. 28)

Ficou clara a necessidade de criação de uma lei que regulamentasse a questão a partir de uma perspectiva de direitos humanos. Assim, a Lei do Planejamento Familiar, que apresentou características dos princípios definidos nas Conferências de 1994 e 1995, aproximou ainda mais os direitos reprodutivos dos direitos humanos e das mulheres, estabelecendo que os métodos de planejamento familiar não podem ser utilizados como forma de controle populacional (BRASIL, 1996). Ao definir seus princípios e formas de garantia, a lei descreve que

Art. 4º O planejamento familiar orienta-se por ações preventivas e educativas e pela garantia de acesso igualitário a informações, meios, métodos e técnicas disponíveis para a regulação da fecundidade.

Parágrafo único - O Sistema Único de Saúde promoverá o treinamento de recursos humanos, com ênfase na capacitação do pessoal técnico, visando a promoção de ações de atendimento à saúde reprodutiva.

Art. 5º - É dever do Estado, através do Sistema Único de Saúde, em associação, no que couber, às instâncias componentes do sistema educacional, promover condições e recursos informativos, educacionais, técnicos e científicos que assegurem o livre exercício do planejamento familiar. (BRASIL, 1996, arts. 4º e 5º)

Sobre a esterilização voluntária, especificamente, a lei elaborada em 1996 estabelecia que pode ser realizada

em homens e mulheres com capacidade civil plena e maiores de vinte e cinco anos de idade ou, pelo menos, com dois filhos vivos, desde que observado o prazo mínimo de sessenta dias entre a manifestação da vontade e o ato cirúrgico, período no qual será propiciado à pessoa interessada acesso a serviço de regulação da fecundidade, inclusive aconselhamento por equipe multidisciplinar, com vistas a desencorajar a esterilização precoce; (BRASIL, 1996, art. 10º, inciso I)

Outra condição para a realização da esterilização voluntária era, na época, a autorização de ambos os cônjuges em caso de sociedade conjugal (BRASIL, 1996).

No contexto da Lei 9263/96, os critérios para a realização da esterilização voluntária foram alvo de intensas críticas, uma vez que eram entendidos como uma forma de continuidade dos mecanismos de controle da reprodutividade (NIELSSON, 2020). Além de interferirem na liberdade de escolha dos indivíduos (principalmente das mulheres), eles perpetuavam a abordagem da “higiene social”, uma vez que possuíam “requisitos para esterilizações voluntárias em determinadas mulheres, como ao condicionar a autodeterminação à autorização do cônjuge; ao mesmo tempo em que permitiam a

esterilização compulsória de outras, como as portadoras de deficiência.” (NIELSSON, 2020, p. 153).

Esses critérios do planejamento familiar foram alterados pela Lei Nº 14.443, de 2022, que reduziu a idade mínima para a realização do procedimento para vinte e um anos e revogou a necessidade de autorização do cônjuge (BRASIL, 2022).

Por fim, entre os dispositivos que regulamentam os direitos reprodutivos no Brasil é importante citar a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 54 (ADPF 54), de 2012. A decisão do Supremo Tribunal Federal (STF) definiu como legal a interrupção da gravidez em caso de feto anencéfalo, entendendo que sua proibição seria inconstitucional.

Essa ação marca a estratégia de efetivação de direitos reprodutivos por meio de reivindicações junto ao Poder Judiciário, também conhecida como jurisdicização das relações sociais (VENTURA, 2009), que tem se mostrado bem-sucedida nos últimos anos. Essa estratégia caracteriza a ADPF 442, que busca argumentar junto ao STF pela inconstitucionalidade da proibição do aborto até a décima segunda semana de gestação. Atualmente esse processo se encontra em estágio de julgamento (STF, 2023).

A Tabela 2, abaixo, sintetiza os principais documentos nacionais que promovem os direitos reprodutivos das mulheres:

Quadro 2: Principais documentos nacionais que promovem os direitos reprodutivos das mulheres

Principais documentos nacionais que promovem os direitos reprodutivos das mulheres		
Ano	Documento	Conteúdo
1940	Código Penal	Definição do aborto como um crime contra a vida, que não seria passível de punição apenas nos casos de aborto necessário (risco à vida da mulher) e de aborto em gravidez resultante de estupro.

1988	Constituição Federal	Definição dos direitos à liberdade, à saúde e ao planejamento familiar como direitos fundamentais.
1996	Lei do Planejamento Familiar	Regulamenta o acesso ao planejamento familiar.
2012	Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 54	Definição da interrupção da gravidez em caso de feto anencéfalo como legal.

Fonte: Elaborado pela autora (2023)

3.3 RELAÇÃO ENTRE AS ESFERAS NACIONAL E INTERNACIONAL

Considerando os aspectos dos principais instrumentos que regulam os direitos reprodutivos nas esferas nacional e internacional, é possível realizar a análise categorial de conteúdo documental quantitativa e qualitativa (BARDIN, 1977) proposta pela pesquisa, com o objetivo de entender *como* acontece o encadeamento institucional entre o direito internacional dos direitos reprodutivos e o direito interno no Brasil.

Nessa seção, além das leis já vigentes, foram considerados para análise os projetos de lei que buscam tutelar esse assunto. O levantamento documental foi feito por meio da pesquisa dos termos “reprodutivos”, “contracepção” e “aborto” no Portal de Legislação da Presidência da República, Portal do Supremo Tribunal Federal, no Portal do Senado Federal e no Portal da Câmara dos Deputados. A partir dessa pesquisa foram selecionadas e divididas para análise as leis vigentes e os projetos de lei que se relacionam aos direitos reprodutivos femininos, considerando as decisões ou processos em andamento no STF como integrantes dessas categorias, já que os resultados dessas decisões possuem impacto no ordenamento jurídico nacional. Essas “esferas” foram quantificadas e analisadas de forma separada, já que representam diferentes níveis de consolidação da interação do direito doméstico com o direito

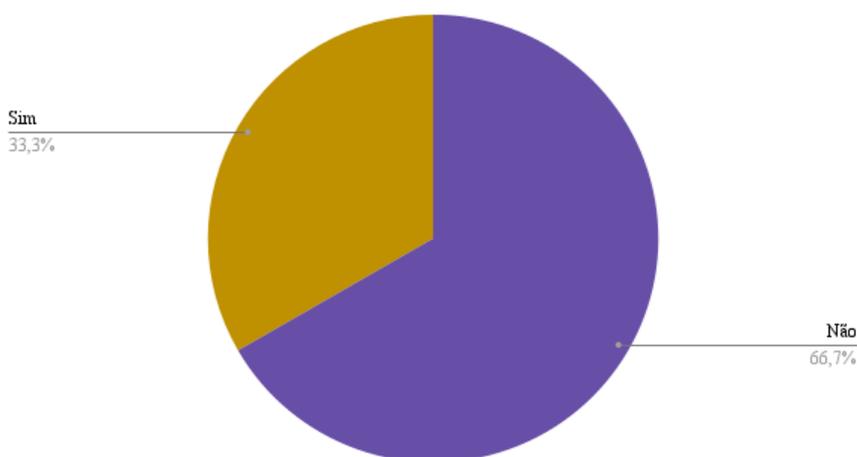
internacional, com as leis vigentes sendo consideradas o nível mais concreto dessa relação. A referida análise foi feita por meio da produção de gráficos e tabelas.

Assim, foram analisadas 9 leis vigentes e 164 projetos de lei que se relacionam aos direitos reprodutivos femininos no Brasil. As categorias quantitativas usadas para essa análise foram: menciona os termos “direitos humanos” ou “direitos fundamentais”?; menciona os termos “reprodutivos” ou “reprodutiva”?; menciona os termos “mulheres” ou “femininos”?; menciona o termo “internacional”?; menciona documentos internacionais? se sim, quais?; menciona decisões nacionais de outros países? se sim, quais?; e menciona decisões de cortes internacionais? se sim, quais?.

Já as categorias qualitativas utilizadas foram: trata sob uma perspectiva de direito à saúde, de direitos da mulher ou de direitos do feto?; e é relativa a qual “parte” dos direitos reprodutivos (educação sexual e reprodutiva, aborto, acesso a contraceptivos, esterilização voluntária ou indefinido)?

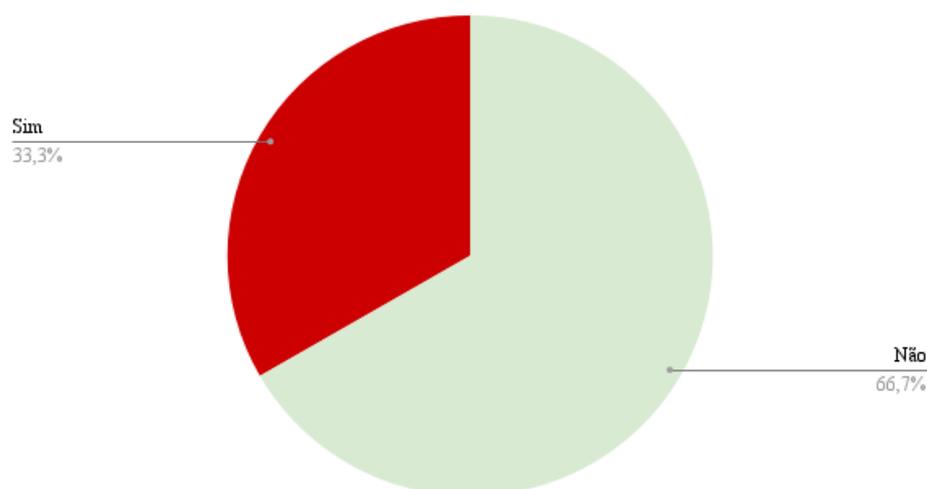
Em relação à análise, é possível observar que os documentos vigentes no quadro legislativo brasileiro possuem poucas referências diretas ao direito internacional e aos documentos internacionais que tratam sobre os direitos reprodutivos. Os Gráficos 1 e 2, abaixo, permitem observar como se dá a frequência dessas menções.

Gráfico 1 - Documentos vigentes que mencionam o termo “internacional” (Total: 9 documentos)



Fonte: Elaborado pela autora (2023).

Gráfico 2 - Documentos vigentes que mencionam documentos internacionais (Total: 9 documentos)



Fonte: Elaborado pela autora (2023).

Além da falta de referências diretas, é possível observar que os documentos que citam o termo “internacional” e os que mencionam documentos internacionais são os mesmos. Convém adicionar, também, que esses documentos são a promulgação da CEDAW, o Habeas Corpus 124.306 e a ADPF 54, sendo as duas últimas decisões do STF. Aqui, a influência do “internacional” se dá mais no judiciário do que no processo legislativo doméstico. Logo, é possível observar a falta de referências diretas ao direito internacional nos principais dispositivos legais que tratam dos direitos reprodutivos no Brasil, como a Lei do Planejamento Familiar.

A influência do direito internacional nesses documentos é indireta, com a elaboração dos textos desses documentos baseada nos termos utilizados pelos acordos internacionais, como é o caso da Constituição de 1988, nos artigos que se referem especificamente aos direitos reprodutivos. Um exemplo dessa relação é a transição da visão dos direitos reprodutivos como um problema demográfico para a visão deles como uma questão de direitos humanos que envolve a liberdade e a garantia do acesso à saúde (NIELSSON, 2020). Outro documento que possui essa lógica é a Lei do Planejamento Familiar, que incorpora a noção consolidada na Conferência do Cairo de que os direitos reprodutivos devem ser garantidos separadamente à mulher, ao homem e ao casal (VENTURA, 2009).

Assim, percebe-se que nas normas domésticas brasileiras que regulam os direitos reprodutivos existe um afastamento de referências explícitas ao direito internacional, mas sua formulação possui significativa influência dos dispositivos internacionais de direitos humanos. Aqui, a influência do internacional se dá indiretamente, com a incorporação de

termos e princípios consolidados em documentos internacionais, mesmo que a origem desses princípios não seja citada. A legitimidade do “internacional” confere autoridade às reivindicações dos movimentos feministas brasileiros e favorece a aplicação doméstica dos direitos reprodutivos.

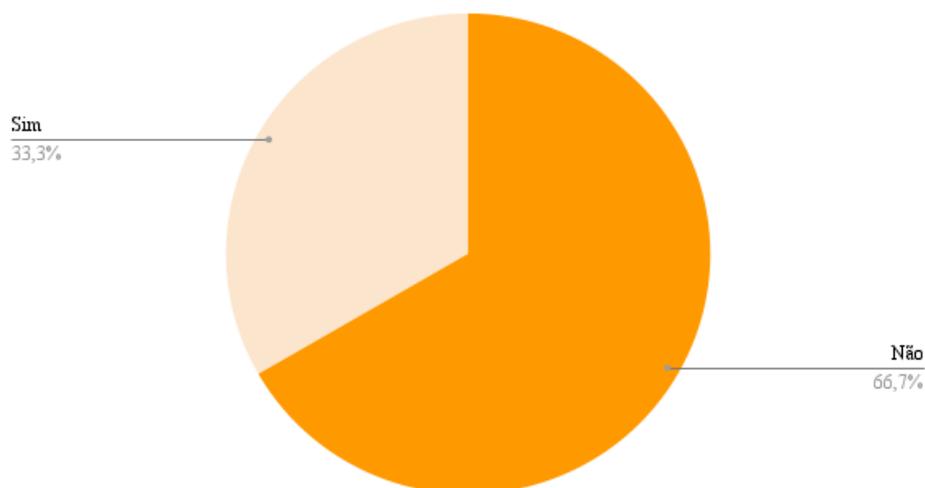
Quanto à necessidade concreta de adequar a legislação brasileira ao que é disposto pelos dispositivos internacionais como forma de evitar a responsabilização externa e reforçar os direitos constitucionalmente garantidos (PIOVESAN, 2013), o Estado brasileiro faz isso também de forma indireta. Assim, é possível compreender que, mesmo que não sejam diretamente citados, os compromissos internacionais possuem um importante papel na garantia dos direitos reprodutivos das mulheres (SIMMONS, 2009).

Logo, é possível entender que o encadeamento institucional entre o direito internacional e o direito doméstico acontece, nesse caso, por meio de uma reformulação do direito internacional, que é caracterizada pelo deslocamento da centralidade da autoridade internacional para a doméstica (ESLAVA, 2014). No Brasil, mesmo que os argumentos internacionais sejam utilizados nos debates relativos à garantia dos direitos reprodutivos, ainda não existe uma forte cultura de utilização desses dispositivos como uma forma concreta de ativismo (CORRÊA; ÁVILA, 2003).

Além disso, outra evidência do impacto indireto do direito internacional é a baixa utilização da linguagem que se refere diretamente aos direitos humanos e aos direitos reprodutivos nos documentos nacionais. A porcentagem de documentos que utilizam essa linguagem é exatamente igual aos documentos que fazem referência direta ao direito internacional, como é possível observar nos Gráficos 3 e 4, abaixo.

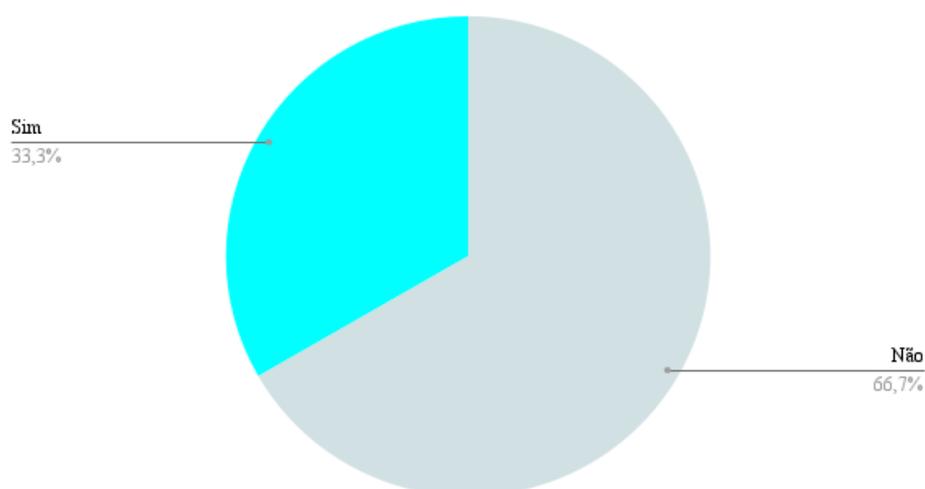
Gráfico 3 - Documentos vigentes que mencionam os termos “direitos humanos” ou “direitos fundamentais”

(Total: 9 documentos)



Fonte: Elaborado pela autora (2023).

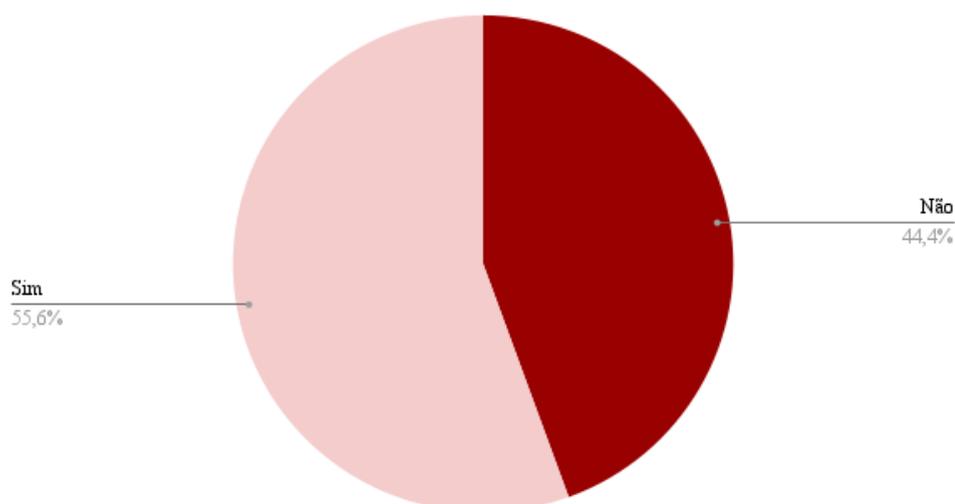
Gráfico 4 - Documentos vigentes que mencionam os termos “reprodutivos” ou “reprodutiva” (Total: 9 leis)



Fonte: Elaborado pela autora (2023).

Outro fator que implica na análise é a referência direta das particularidades da garantia dos direitos femininos, fator que foi medido pelo Gráfico 5, abaixo, por meio da quantificação de menções aos termos “mulheres” ou “femininos”, considerados pelo trabalho como indicadores do reconhecimento da necessidade da garantias mais abrangentes dos direitos reprodutivos para as mulheres e do reconhecimento delas como sujeitos de direito ativos quanto a posse de direitos.

Gráfico 5 - Documentos vigentes que mencionam os termos “mulheres” ou “femininos” (Total: 9 documentos)



Fonte: Elaborado pela autora (2023).

Assim, é possível observar que o Brasil frequentemente não adota explicitamente a definição do direito à liberdade de escolha reprodutiva como “direitos reprodutivos” ou como pertencente direto da esfera dos direitos humanos, mesmo que os documentos que influenciam a legislação brasileira façam isso de forma explícita. Esse fato não significa que não há influência internacional, mas que essa influência é indireta, como mencionado anteriormente. Os direitos reprodutivos, por exemplo, são tratados como “direito ao planejamento familiar”, como definido pela Constituição de 1988 (BRASIL, 1988).

Em relação a utilização desses termos, assim como na relação entre direito internacional e direito doméstico, a baixa menção não significa necessariamente, a baixa adesão dos documentos aos direitos reprodutivos femininos. No Brasil, é frequente que mesmo que os termos de direitos reprodutivos não sejam utilizados, que os grupos de defesa dos direitos das mulheres defendem esses direitos por meio da associação a outras garantias, como a da posse da terra (CORRÊA; ÁVILA, 2003). Afirma-se que frequentemente as mulheres “utilizam os direitos das mulheres sem chamá-los assim.” (LEVITT; MERRY, 2009, p. 447, tradução nossa).

Para Levitt e Merry (2009), esse processo de alteração nos termos acontece com o objetivo de tornar esses direitos mais compatíveis com o contexto local, nesse caso o brasileiro, e aumentar a efetividade deles. Essa necessidade de compatibilidade pode ser observada, também, pela abordagem dos direitos reprodutivos como uma questão predominantemente de saúde, que subordina o direito à liberdade de escolha e os direitos das mulheres. Essa relação pode ser observada na Tabela 3, abaixo.

Tabela 1- Classificação dos documentos vigentes como referentes ao direito à saúde, aos direitos da mulher ou aos direitos do feto (Total: 9 documentos)

Trata sob uma perspectiva de direito à saúde, de direitos da mulher ou de direitos do feto?	
Direitos da mulher	7
Direito à saúde	6
Direitos do feto	0

Fonte: Elaborado pela autora (2023).

Em relação a essas categorias, a classificação foi feita de forma qualitativa por meio da observação contextual, considerando referente ao direito à saúde o documento que fundamenta ou estabelece o acesso aos direitos reprodutivos como uma necessidade de ação do sistema de saúde e referente aos direitos da mulher quando o documento trata dos demais correios humanos, como o direito à liberdade de escolha.

Considerando os resultados, fica evidente a predominância da abordagem dos direitos reprodutivos femininos como uma questão ligada largamente ao acesso à saúde, tendo essa questão um protagonismo nos documentos brasileiros. Essa abordagem, predominante na América Latina, pode ser considerada problemática, já que “essa interpretação pode diluir o significado do direito como prerrogativa de autonomia e liberdade dos sujeitos humanos nas esferas da sexualidade e da reprodução.” (CORRÊA; ÁVILA, 2003, p. 29).

Entretanto, é relevante considerar que essa abordagem é uma forma de tornar os direitos reprodutivos mais compatíveis com o contexto local, entendendo que a visão desses direitos como uma necessidade direta de acesso à saúde facilita a adoção deles pelo ordenamento jurídico do país (VENTURA, 2009). A abordagem do aborto como um problema de saúde pública e da mulher, por exemplo, é mais aceita nos casos em que existe o objetivo de legalização do procedimento (STF, 2012).

Assim, considerando o que foi exposto na seção, é possível afirmar que, para serem adicionados ao quadro legislativo brasileiro, os direitos reprodutivos femininos que se originam na esfera internacional passam por um processo de “reframing” (LEVITT; MERRY, 2009). Nesse processo, eles são adaptados a ideias locais de justiça para que possam adquirir maior efetividade, mas podem ser afetados pela diminuição ou completa exclusão de menções a ideias internacionais. Para Levitt e Merry (2009), esses “frames” são

“Frames” não são, necessariamente, ideias, mas formas de articular e apresentar ideias que geram crenças compartilhadas, motivam ação coletiva, e definem estratégias apropriadas de ação (Snow et al. 1986; Tarrow 1998). “Frames” afetam como os problemas das mulheres são definidos e compreendidos, como as causas dos problemas e suas soluções são teorizadas e quais perspectivas são completamente rejeitadas. (LEVITT; MERRY, 2009, p. 452, tradução nossa)

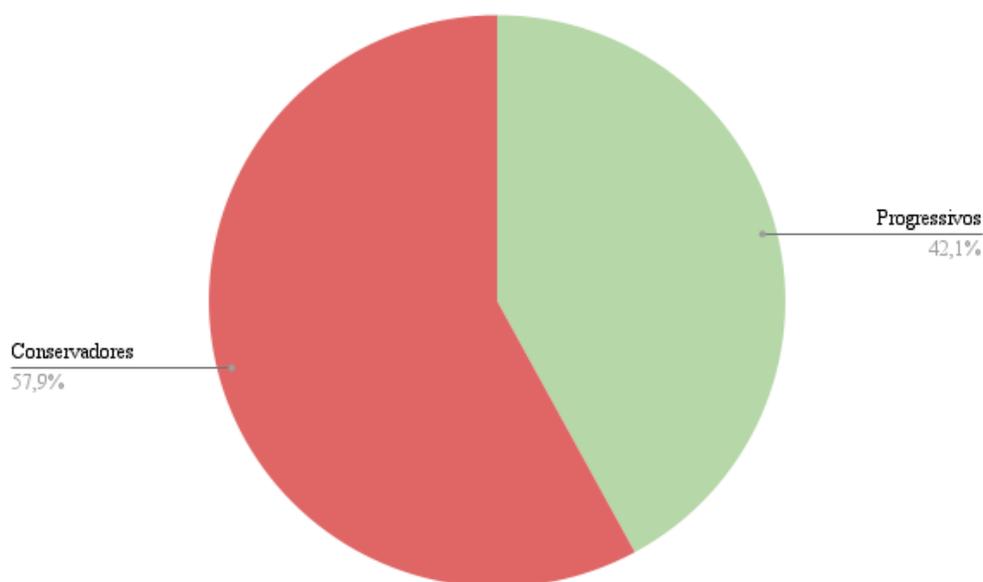
Essas formas de articulação determinam, também, como o pacote global de direitos humanos é adotado domesticamente. Esse processo, porém, pode ser marcado por um dilema, já que, para serem efetivos os direitos humanos devem impactar ideias e possuir o poder de alterar contextos de violação, mas para que eles possam ser adotados de forma efetiva eles devem ser compatíveis com a cultura local (LEVITT; MERRY, 2009). Assim, a intensa preocupação com a compatibilidade local pode fazer com que as ideias de direitos humanos, mesmo quando aplicadas, não se traduzam em mudanças (MERRY, 2006).

Além disso, o processo de reframing pode significar, em alguns casos, o “sequestro” dos princípios dos direitos humanos internacionais e sua utilização em agendas que não fazem parte de seu propósito original (LEVITT; MERRY, 2009), como é o caso do conservadorismo brasileiro em relação aos direitos reprodutivos femininos.

Por conta desse processo, foram analisados, além das leis vigentes, os projetos de lei referentes aos direitos reprodutivos femininos no Brasil. Assim, é possível analisar como o direito internacional impacta a formulação de normas sobre esses direitos de uma forma mais geral e atual, já que existem poucas leis que tratam do assunto. Também, essa análise permite analisar a evolução da questão.

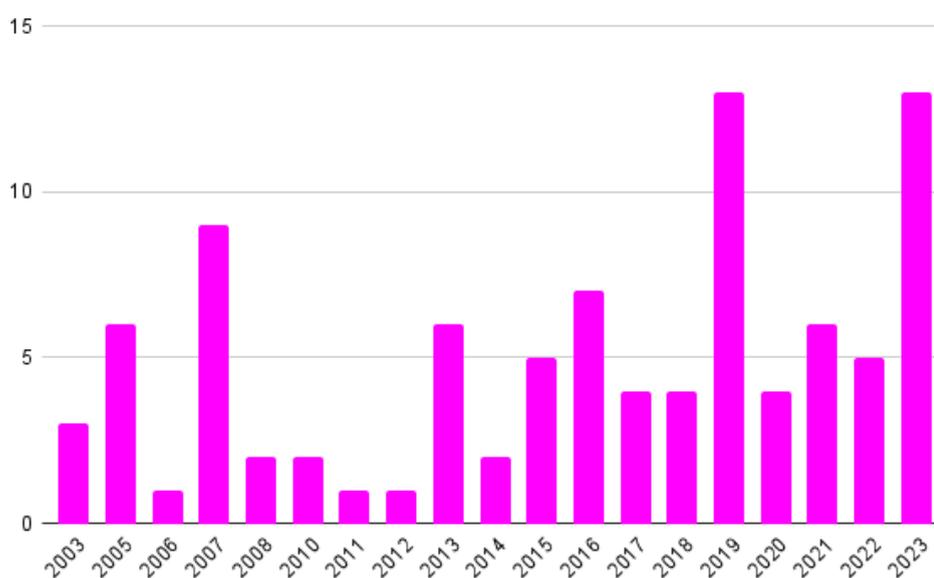
Em relação aos projetos de lei, é evidente (BUDÓ; RODRIGUES; GINDRI, 2020) a tendência predominantemente conservadora, entendida como uma forma de criar entraves para a criação de novos entendimentos que tem como característica o alargamento do rol de direitos reprodutivos ou de retirar direitos já garantidos, principalmente quando observados os anos mais recentes, como mostram os Gráficos 6 e 7, abaixo.

Gráfico 6 - Percentual de projetos de lei conservadores (Total: 164 projetos)



Fonte: Elaborado pela autora (2023).

Gráfico 7 - Projetos de lei conservadores ao longo dos anos (2003-2023) (Total: 95 projetos)



Fonte: Elaborado pela autora (2023).

Considerando os dados apresentados, é possível afirmar que, apesar de as eleições presidenciais de 2002, 2006, 2010, 2014 e 2022 terem sido ganhas por candidatos considerados progressistas (BUDÓ; RODRIGUES; GINDRI, 2020), é marcante a “virada conservadora” do parlamento brasileiro, ilustrada aqui pelo aumento de projetos de lei conservadores em relação aos direitos reprodutivos. Também é marcante o aumento do

número desses projetos de lei nos anos que seguem as eleições presidenciais, o que evidencia a reação dos setores conservadores em relação às possíveis alterações na lei, como a legalização do aborto (ARAS; GONZAGA, 2015).

Esses projetos são caracterizados por discursos punitivistas e religiosos que atacam a liberdade de escolha das mulheres. Enquanto esses projetos ganham protagonismo, as propostas de descriminalização do aborto, por exemplo, são sistematicamente arquivadas, assim como outras propostas de ampliação de acesso aos direitos reprodutivos. O gráfico 8, abaixo, demonstra a predominância do tema do aborto entre os assuntos das propostas analisadas (cada proposta pode tratar de mais de um dos assuntos).

Gráfico 8 - Eixos abordados pelos projetos de lei (2003-2023) (Total: 164 projetos)

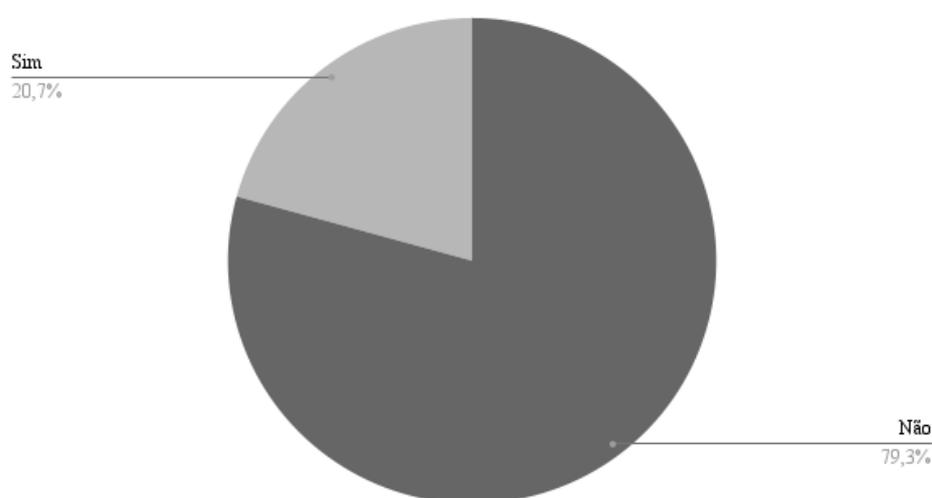


Fonte: Elaborado pela autora (2023)

A tendência conservadora em relação aos direitos reprodutivos tem como principal marca a promoção do controle do Estado em relação às escolhas reprodutivas dos indivíduos, principalmente das mulheres. Esse controle das escolhas reprodutivas, marcado pela validação nos espaços legitimados pelo Estado, tem ganhado força nos últimos anos, principalmente após a eleição de Jair Bolsonaro para a presidência da república, em 2018 (BUDÓ; RODRIGUES; GINDRI, 2020). A ascensão das propostas e tendências conservadoras não significou apenas a estagnação da evolução da garantia dos direitos reprodutivos, mas também significou o desmonte de políticas já consolidadas ao longo da evolução da questão no país, como a oferta do aborto legal e seguro no Sistema Público de Saúde (SUS) nos casos permitidos pela lei (DINIZ; CABRAL, 2022).

Em relação ao conteúdo das propostas, o Gráfico 9 e a Tabela 4, abaixo, demonstram que a maior parte delas não utiliza referências expressas aos direitos humanos, além de grande parte delas não considerar os direitos da mulher (nem em questões relacionadas à saúde) em relação à sua vida reprodutiva. Nesse caso, a maior parte das propostas foi referente aos direitos do feto, categoria considerada presente em propostas que mencionam o “direito à vida desde a concepção” e os direitos do nascituro.

Gráfico 9 - Projetos de lei que mencionam os termos “direitos humanos” ou “direitos fundamentais” (Total 164 projetos)



Fonte: Elaborado pela autora (2023).

Tabela 2 - Classificação dos projetos de lei como referentes ao direito à saúde, aos direitos da mulher ou aos direitos do feto (Total: 164 projetos)

Trata sob uma perspectiva de direito à saúde, de direitos da mulher ou de direitos do feto?	
Direitos da mulher	64
Direitos do feto	89
Direito à saúde	66

Fonte: Elaborado pela autora (2023).

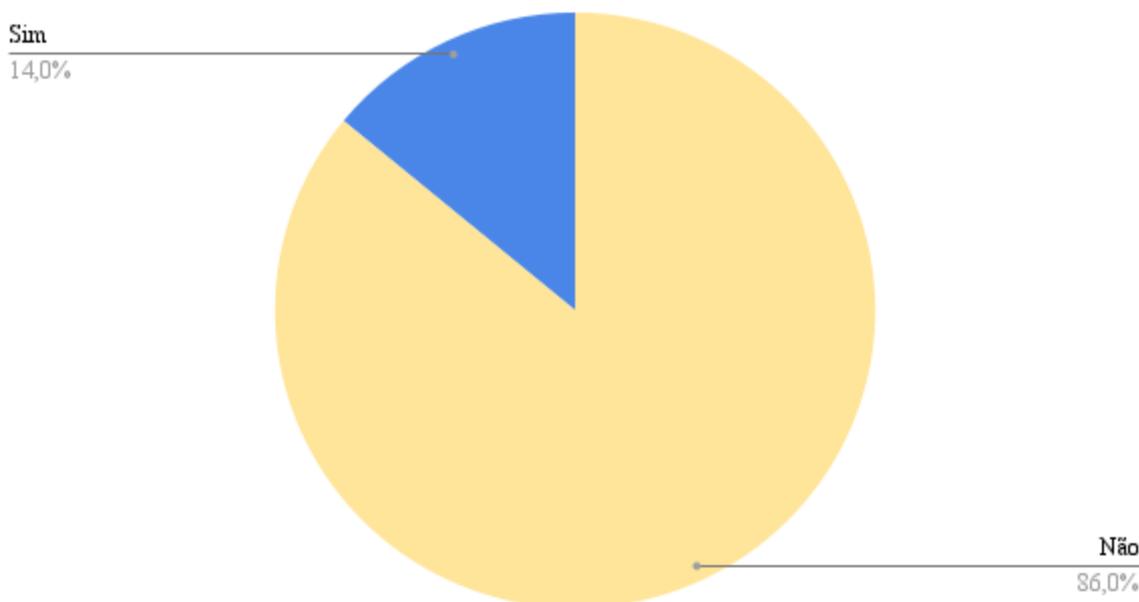
Assim, considerando os dados analisados e sua comparação com as leis vigentes e o cenário político brasileiro, é possível confirmar que a aplicação dos instrumentos internacionais de direitos reprodutivos é dependente do contexto nacional (ZWINGEL, 2012;

CORTELL; DAVIS, 1996). Logo, é possível afirmar que o contexto conservador em que o país tem se inserido na última década afeta negativamente o impacto do direito internacional dos direitos reprodutivos nas ações domésticas.

Também é possível observar que esse contexto provoca a contribuição do país em declarações e outras formas de manifestação produzidas internacionalmente, como é o exemplo da Declaração do Consenso de Genebra (2020). Dessa forma, fica evidente a constituição mútua dos direitos reprodutivos nos níveis doméstico e internacional, já que uma mudança (progressiva ou não) provoca mudanças no outro contexto, e não são apenas as mudanças internacionais que provocam mudanças domésticas (ZWINGEL, 2012).

Assim, com relação aos projetos de lei que abordam os direitos reprodutivos e sua interação com as decisões internacionais, uma característica marcante é que não são exclusivamente os projetos considerados progressivos que se utilizam das menções a documentos que tutelam os direitos humanos, como a análise de parte de literatura poderia sugerir. O Gráfico 10 e a Tabela 5 demonstram que, entre as 164 propostas analisadas, as conservadoras representam a maior parte daquelas que mencionam documentos internacionais.

Gráfico 10 - Projetos de lei que mencionam documentos internacionais (Total: 164 projetos)



Fonte: Elaborado pela autora (2023).

Tabela 3 - Classificação dos projetos de lei que mencionam documentos internacionais (Total: 164 projetos)

Mencionam o documentos internacionais	
Progressivos	7
Conservadores	16

Fonte: Elaborado pela autora (2023).

Essa apropriação conservadora dos princípios internacionais evidencia a possibilidade de subversão das decisões durante os processos de institucionalização doméstica e de reframing (MERRY, 2006), com a utilização de discursos normativos aliados aos discursos religiosos, no ataque aos direitos reprodutivos. Para Cortell e Davis (1996),

Atores domésticos podem utilizar normas internacionais para defender interesses que podem ser não completamente compatíveis com os propósitos originais de um regime. A institucionalização doméstica das normas internacionais pode, então, ter efeitos positivos ou negativos no cumprimento. (CORTELL; DAVIS, 1996, p. 452, tradução nossa)

Assim, fica entendido que existe a possibilidade de utilização das normas e princípios internacionais por atores conservadores, que utilizam interpretações diversas das definições para defender seus interesses próprios (CORTELL; DAVIS, 1996). Em relação aos direitos reprodutivos no Brasil, essa é uma estratégia frequentemente utilizada para defender o “direito à vida desde a concepção” e defender a criminalização completa do aborto, adotando como base para legitimação internacional a Convenção Interamericana de Direitos Humanos (1969) e a Convenção Internacional sobre os Direitos da Criança (1989). Essa lógica é comumente presente nos projetos de lei que buscam defender os “direitos do nascituro” a ser considerado como pessoa com personalidade jurídica própria, mesmo que essa proposta não possua respaldo constitucional (VENTURA, 2009).

A frequência das menções de cada um dos documentos internacionais pode ser observada nas Tabelas 6 e 7, abaixo. Os dados permitem observar que as estratégias conservadoras de limitação dos direitos reprodutivos, além de serem mais numerosas, se concentram em um menor número de documentos e possuem poucas menções aos principais documentos e tratados que regulam internacionalmente os direitos reprodutivos.

Tabela 4 - Frequência de citação de documentos internacionais em projetos de lei conservadores (Total: 95 projetos).

Frequência de citação em projetos de lei conservadores	
Convenção Americana de Direitos Humanos	15
Declaração Universal dos Direitos Humanos	5
Convenção Internacional sobre os Direitos da Criança	3
Conferência do Cairo sobre População e Desenvolvimento	1
Princípios de Yaguakarta	1

Fonte: Elaborado pela autora (2023).

Tabela 5 - Frequência de citação de documentos internacionais em projetos de lei progressivos (Total: 69)

Frequência de citação em projetos de lei progressivos	
Conferência do Cairo sobre a População e Desenvolvimento	4
Convenção Americana de Direitos Humanos	4
Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos	3
Convenção sobre a Eliminação de todas as Formas de Discriminação contra a Mulher	3
Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais	3
IV Conferência Mundial sobre a Mulher	3
Convenção Internacional sobre os Direitos da Criança	2
Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência	1
Declaração Universal dos Direitos Humanos	2
Consenso de Montevideu	1
Convenção Contra a Tortura e Outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes	1

Fonte: Elaborado pela autora (2023).

Logo, é possível reafirmar que o direito internacional possui impacto na legislação brasileira que se refere aos direitos reprodutivos, mesmo que esse impacto, muitas vezes, não seja direto e, atualmente, esteja relacionado à ascensão do conservadorismo em relação a eles. Ou seja, é possível entender que o direito internacional, inclusive o direito internacional que tutela os direitos reprodutivos femininos, tem seu impacto doméstico influenciado pelo contexto nacional do país e pelos processos de reframing a que seus princípios são submetidos na tentativa de se tornarem mais efetivos localmente.

Isso acontece porque, devido ao histórico colonial e conservador do Brasil, os princípios que tutelam os direitos reprodutivos estão em “desacordo” com os valores dominantes na sociedade brasileira, o que faz com que o interesse dos atores em promover esses princípios diminua. Essa relação entre direito internacional e valores socioculturais faz com que, também, esse impacto difira entre regiões do mesmo país (CORTELL; DAVIS, 1996). O mesmo vale para a ativação dos instrumentos e princípios já institucionalizados no ordenamento jurídico do país.

Após essa análise, porém, é necessário reafirmar o que já foi explicitado anteriormente em relação ao fato de que a legislação, por si só, não garante a efetividade dos direitos humanos positivados no cenário internacional. Apesar de ser fundamental para a formulação de uma base formal para a demanda pelo pleno exercício dos direitos reprodutivos, a legislação é apenas a fase inicial do processo que garante, na prática, a efetividade desses direitos (FRASER, 2019). Assim, o próximo capítulo busca analisar a implementação da legislação, que se dá por meio da formulação de políticas públicas, para entender o real impacto do direito internacional dos direitos reprodutivos no Brasil. Essa análise é feita para que, ao final do capítulo, seja realizada uma discussão sobre as possibilidades e limitações do impacto dos direitos reprodutivos internacionais no cenário brasileiro.

4 ENCADEAMENTO INSTITUCIONAL PARA A IMPLEMENTAÇÃO DOS DIREITOS REPRODUTIVOS FEMININOS NO BRASIL

O presente capítulo é responsável por analisar, através da análise bibliográfica e de conteúdo documental qualitativa e quantitativa, a influência do direito internacional na formulação e efetividade de políticas públicas locais de garantia dos direitos reprodutivos femininos, com o objetivo de verificar a proposta do trabalho de que, apesar da capacidade do direito internacional de fortalecer instituições domésticas, reforçar a governança nacional e compelir ação doméstica (SLAUGHTER; BURKE-WHITE, 2006; PIOVESAN, 2013) o impacto do direito internacional na implementação dos direitos reprodutivos femininos no Brasil é limitado pela estrutura social e cultural do país (VEDANA; GERVASONI, 2020). Para isso, o capítulo possui três seções, sendo a primeira (4.1) responsável por analisar as políticas públicas para a efetivação dos direitos reprodutivos femininos, a segunda (4.2) responsável por analisar a efetividade da promoção e tutela dos direitos reprodutivos femininos no Brasil e a última (4.3) responsável por discutir as potencialidades do tema.

4.1 POLÍTICAS PÚBLICAS DE DIREITOS REPRODUTIVOS FEMININOS NO BRASIL

As políticas públicas, entendidas como programas de ação governamental voltados à concretização de direitos, podem ser consideradas os instrumentos adequados para a concretização e promoção social dos direitos positivados pelas leis (BUCCI, 2001). Para Bucci (2001), uma importante característica das políticas públicas é que, ao contrário das leis, essas políticas são específicas e concretas, tendo a finalidade de realizar objetivos determinados. Esses objetivos determinados, por sua vez, estão ligados à aglutinação de interesses comuns da sociedade, fazendo com que seja possível entender que “toda política pública é um instrumento de planejamento, racionalização e participação popular.” (BUCCI, 2001, p. 13).

Nesse sentido, é entendido que as políticas públicas são uma forma de concretizar, especificamente, os direitos humanos. Todas as políticas públicas, mesmo aquelas relacionadas à assuntos não diretamente entendidos como parte dos direitos humanos, são consideradas políticas sociais, uma vez que

a abrangência dos direitos fundamentais, que em sucessivos pactos internacionais, depois ratificados e internados nas ordens jurídicas nacionais, vêm sendo ampliados,

a ponto de abranger hoje o direito síntese do desenvolvimento, deixo de separar dicotomicamente as políticas públicas das políticas sociais. (BUCCI, 2001, p. 13)

Além disso, entende-se que essa relação de mutualismo entre as políticas sociais e as políticas públicas é ligada ao próprio propósito das políticas públicas, já que nascem de problemas sociais que não deveriam ocorrer na sociedade e deveriam ser mitigados pelo Estado (SOARES; DEL MORO, 2019).

Ou seja, é possível entender as políticas públicas como uma forma de promoção da igualdade por parte do Estado, uma vez que, como mencionado nos capítulos anteriores, são elas as responsáveis por implementar e efetivar os princípios definidos pelas leis. Desse modo, o Estado tem o compromisso de, por meio dessas políticas, promover mudanças culturais e sociais em relação às desigualdades existentes (CORRÊA; PETCHESKY, 1996). Seguindo essa lógica, é possível definir que as políticas públicas são uma forma de permitir o gozo não apenas da igualdade formal, mas da igualdade material construída socialmente, que possibilita que os indivíduos menos favorecidos possuam autonomia em suas ações e decisões (CORRÊA; PETCHESKY, 1996; RODRIGUES, 2021).

Um exemplo disso é o texto dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ONU), que define que as políticas públicas devem ter como um de seus objetivos a igualdade de gênero, principalmente no que tange os direitos dos grupos socialmente vulneráveis (GUILHEM; AZEVEDO, 2007).

Em relação aos direitos reprodutivos, essa relação entre políticas públicas e igualdade quer dizer que, além de levar em consideração a necessidade de implementação de um conjunto de direitos humanos que possibilitem a efetivação desses direitos, é necessário executar ações que reflitam a luta contra as desigualdades de gênero, classe e raça (ÁVILA, 2003). Assim, é considerado que a efetividade geral das políticas públicas que envolvem os direitos reprodutivos está ligada à promoção da autonomia e da dignidade por meio de ações emancipatórias (PIOVESAN, 2012).

Ainda em relação às políticas públicas de forma geral, é necessário apontar que sua criação e implementação depende da vontade política dos atores envolvidos nos processos que constituem sua existência. Isso acontece porque a implementação dessas políticas depende das ações e negociações de diferentes sujeitos, fazendo com a criação das políticas públicas que seja considerado um processo político (ROCHA, 2017). Para Pozzatti e Farias (2019), a elaboração dessas políticas acontece de forma que “os atores são responsáveis por perceber e interpretar um problema, e por pensar uma solução, que é a política pública, que deverá passar

por processos políticos nas instâncias responsáveis por realizá-la.” (POZZATTI; FARIAS, 2019, p. 367).

No que se refere à relação entre políticas públicas e o contexto internacional, é entendido que a internacionalização das reivindicações pode fazer com que os interesses dos atores de maior poder político sejam desafiados, aumentando a possibilidade dos grupos vulneráveis de catalisar a ação ou aumentar a efetividade das ações governamentais (BERNARDES, 2015). Dessa forma, estaria presente a resposta do direito internacional aos problemas domésticos e locais.

Assim, é possível perceber que existe uma estreita relação entre o direito internacional e a implementação e efetivação das políticas públicas domésticas e locais. Essa relação se dá, o presente trabalho sugere, pela formulação de leis baseadas nos princípios do direito internacional e sua posterior utilização na criação de políticas públicas. Além disso, é possível afirmar que existe uma relação mais direta entre o direito internacional e as políticas públicas, uma vez que as políticas públicas domésticas possuem influência direta de documentos, entendimentos e mobilizações internacionais, como será visto a seguir.

Nesse contexto, levando em consideração o que foi apresentado acima, é necessário entender o processo de criação de diretrizes e políticas públicas para a efetivação da implementação dos direitos reprodutivos femininos no Brasil. A análise da trajetória e do conteúdo dessas diretrizes e políticas também é feita com o objetivo de traçar a relação entre os compromissos internacionais e as formulações domésticas.

No Brasil, como enfatizado nos capítulos anteriores, as garantias ligadas aos direitos reprodutivos femininos sempre foram largamente ligadas à defesa dos direitos das mulheres à saúde, como é o caso de diversos países latino-americanos. Assim, não é surpreendente que as políticas públicas nesse campo sejam observadas de forma paralela às políticas de saúde da mulher. É importante destacar novamente, aqui, que os direitos reprodutivos femininos *não* devem ser considerados pela perspectiva exclusiva da saúde, mas essa quase exclusividade é enraizada no contexto brasileiro.

Isso posto, a política de saúde para as mulheres no Brasil, incluindo as políticas de saúde reprodutiva, foram marcadas, até 1983, pelo paradigma da saúde materno-infantil, que considerava apenas a prioridade da saúde das mulheres gestantes, desconsiderando assuntos como a prevenção de Infecções Sexualmente Transmissíveis (IST) e de doenças no geral (CARVALHO, 2018). Em relação à proteção da saúde das mulheres é possível entender que ela não era estruturada com base na perspectiva dos direitos individuais, já que “O enfoque central dos vários programas de saúde materno-infantil estava em intervir sobre os corpos das

mulheres-mães, de maneira a assegurar que os corpos dos filhos fossem adequados às necessidades da reprodução social” (CANESQUI, 1987; OSIS, 1994, apud OSIS, 1998, p. 26).

Nesse contexto, foi formado o movimento da Reforma Sanitária, durante a década de 1970. As bases desse movimento, que contou com a participação intensa da sociedade civil, eram as de: saúde como um direito universal garantido de forma integral, participativa e democrática pelo Estado (RISAFFI; CRUZ, 2023). Esse movimento foi marcado, em relação aos direitos das mulheres, pela ascensão das questões ligadas à inclusão da “saúde da mulher”, termo cunhado durante o I Encontro Internacional de Saúde da Mulher em Amsterdã (1984), de forma integral, considerando questões como a sexualidade, controle da reprodução e o impacto do gênero nos quadros de adoecimento feminino (GUILHEM; AZEVEDO, 2007). É marcante a atuação dos movimentos feministas nacionais e transnacionais na formulação e no impulsionamento dessa agenda de reforma, que possibilitou, em certa medida, os avanços nos direitos reprodutivos femininos (CORRÊA; ÁVILA, 2003).

Além disso, o movimento de Reforma Sanitária marcou uma mudança, também, na relação entre os movimentos feministas e o Estado, reforçando o entendimento de que a criação de políticas públicas para a igualdade de gênero é responsabilidade do Estado, já que ele é o principal responsável por reproduzir e desafiar as desigualdades sociais (CARVALHO, 2018). Para Carvalho (2018), “Durante os anos 1980, o Estado passou do que denominei como ‘o pior inimigo das mulheres’ a representar-se como o ‘melhor amigo das mulheres’, apropriando-se de elementos seletivos dos discursos e reivindicações feministas históricas.” (CARVALHO, 2018, p. 289).

O movimento de Reforma Sanitária e o ativismo feminista tiveram como principal resultado a elaboração do Programa de Assistência Integral à Saúde da Mulher (PAISM), em 1983. Assim, foi inaugurado o panorama de saúde que trata da saúde da mulher por uma perspectiva de direitos, não mais apenas pela perspectiva da maternidade potencial. Para Rodrigues (2021) o programa foi

apresentando como um conjunto de diretrizes e princípios que tinham como objetivo orientar e fornecer assistência às mulheres de diferentes faixas etárias, étnicas, classes sociais, levando em consideração tanto as necessidades epidemiológicas, quanto as demandas específicas inerentes às individualidades presentes em cada mulher. (RODRIGUES, 2021, p. 65)

Entre esses princípios, é destacada a previsão do planejamento familiar quanto uma das necessidades na assistência de saúde das mulheres, inaugurando o reconhecimento dos

direitos reprodutivos pelo Estado brasileiro, acontecimento que colaborou para a inclusão desses direitos, com o título de “Planejamento Familiar”, no dispositivo constitucional brasileiro em 1988 (CARVALHO, 2018). Além disso, é importante levar em consideração que o programa leva em consideração os entendimentos internacionais na elaboração de seus princípios e objetivos (GUILHEM; AZEVEDO, 2007). Essa relação pode ser observada de forma implícita, com a absorção da ideia de direitos reprodutivos como direitos humanos relacionados a igualdade presente na CEDAW, e de forma explícita, com a menção às movimentações internacionais brasileiras, como pode ser observado no documento divulgado

Essa postura está em consonância com a posição brasileira no Congresso Mundial de População, realizado em 1974, em Bucareste, que atribui ao Estado a responsabilidade de: “proporcionar informação e meios para que todos possam planejar suas famílias; oferecer serviços adequados e adotar medidas necessárias para a redução da mortalidade geral, especialmente a infantil”. (BRASIL, 1984, p. 15)

No que tange às diretrizes do programa, dois itens são dedicados ao planejamento familiar, que estabeleciam que (1) as atividades voltadas à regulação da fecundidade seriam complementares no elenco de ações de saúde materno-infantil e a (2) necessidade de não se vincular a adoção dessas atividades à solução dos problemas sociais e econômicos do país (OSIS, 1998). Assim, ficou incluída a anticoncepção como um dos principais núcleos de ação para a garantia da saúde das mulheres. Ainda sobre a relação entre a inclusão do planejamento familiar nessas diretrizes e o cenário internacional, é possível afirmar que

Parece, portanto, que está mais próximo da realidade entender a inclusão das atividades de contracepção no PAISM como a estratégia política que o governo brasileiro encontrou para administrar e manter sob controle pressões externas e internas presentes no momento em que o programa foi lançado. (OSIS, 1998, p. 30)

Assim, é possível entender a implementação do PAISM para além da criação direta de diretrizes de saúde, é necessário considerar que ele foi um instrumento político com um amplo significado social, já que foi um elemento catalisador de debates com fortes características feministas e de participação social e possibilitou o desenvolvimento das demais diretrizes e políticas públicas que regulam o acesso aos direitos reprodutivos femininos (CARVALHO, 2018; OSIS, 1998; GUILHEM; AZEVEDO, 2007).

Em relação à implementação da PAISM, foi importante a criação do SUS, já que o sistema conta com os princípios de municipalização e de promoção de estratégias de atenção

primária à saúde (RISAFFI; CRUZ, 2023), necessários para que exista a implementação social e culturalmente sensível dos direitos reprodutivos das mulheres. Dessa forma, considera-se que o SUS é o principal responsável pela implementação e efetividade desses direitos no Brasil, uma vez que predominam as estratégias que priorizam abordagem do aspecto de saúde dos direitos reprodutivos.

Contudo, apesar de existirem diversos avanços nos direitos reprodutivos femininos garantidos pelo PAISM, ainda eram necessários ajustes em relação às questões de raça e classe e à implementação das políticas, principalmente em relação à necessidade de elaboração de objetivos concretos que efetivamente se caracterizassem como políticas públicas (RISAFFI; CRUZ, 2023). Ainda houveram, dentro da vigência do PAISM, a publicação de documentos que buscavam regular de forma direta o acesso a mecanismos de decisão reprodutiva, como a Norma Técnica para Prevenção e tratamento dos agravos resultantes da violência sexual contra mulheres e adolescentes (1999), que incluía o alinhamento da interrupção da gravidez resultante de violência sexual.

Diante disso, foi lançada, em 2004, a Política Nacional de Atenção Integral à Saúde da Mulher (PNAISM), que buscou retomar os princípios do PAISM de uma forma mais integrada ao contexto social de marginalização em que a maior parte das mulheres do país vivem (CARVALHO, 2018). Segundo Carvalho (2018), essa política, formulada com ampla participação da sociedade civil, tem como principal área de concentração os direitos sexuais e reprodutivos localizados no conjunto dos direitos humanos. Assim, as diretrizes do PNAISM tem como foco os efeitos das hierarquias de gênero na saúde, principalmente as hierarquias que interagem com outros fatores que potencializam as desigualdades, como a orientação e a classe social dos indivíduos.

Nesse sentido, é possível identificar a utilização dos princípios definidos pelos mecanismos internacionais de direitos humanos para a elaboração do documento. Para desenvolver a definição de direitos reprodutivos, o documento discorre que

Em 1994, na Conferência Internacional sobre População e Desenvolvimento, a saúde reprodutiva foi definida como “um estado de completo bem-estar físico, mental e social em todas as matérias concernentes ao sistema reprodutivo, suas funções e processos, e não apenas mera ausência de doença ou enfermidade. A saúde reprodutiva implica, por conseguinte, que a pessoa possa ter uma vida sexual segura e satisfatória, tendo a capacidade de reproduzir e a liberdade de decidir sobre quando e quantas vezes deve fazê-lo” (CIPD, 1994). (BRASIL, 2004, p. 11)

Além disso, o documento adota essa definição de forma crítica, entendendo que “No entanto, apesar do avanço em relação a outras definições, o conceito da CIPD fica restrito à

saúde reprodutiva e não trata a saúde-doença como processo na perspectiva da epidemiologia social, o que vem sendo bastante discutido desde o final dos anos 60.” (BRASIL, 2004, p. 11). Logo, é perceptível que a formulação do documento busca contemplar a singularidade das diversas possíveis existências culturais e sociais das mulheres a aplicar uma noção de direitos reprodutivos que desafia a supracitada universalidade do direito internacional.

Ademais, a política destaca as diferenças existentes entre as mulheres brasileiras de diferentes localidades e a necessidade da promoção da participação dessas mulheres para a construção de políticas de saúde que estejam centradas na ideia das mulheres como sujeitos de seus próprios corpos (CARVALHO, 2018). Entretanto, essa política é afetada pela mesma carência de sua antecessora, visto que define apenas os princípios, diagnósticos e diretrizes a serem adotadas. Assim, fez-se necessário a criação de outros dispositivos que visam implementar de forma concreta os direitos reprodutivos femininos.

Nessa esteira, o governo Lula (2003-2011) foi responsável pela criação de uma série de políticas públicas para a implementação dos direitos reprodutivos (PEREIRA; REIS, 2010). Entre essas políticas, três são destacadas pelo trabalho.

A Política Nacional de Direitos Sexuais e Reprodutivos (2005), publicada por meio da cartilha “Direitos Sexuais e Direitos Reprodutivos: uma prioridade do governo”, foi responsável por estabelecer, de forma específica, as diretrizes e objetivos do governo em relação à efetivação desses direitos (BRASIL, 2005). Utilizando a linguagem de direitos humanos e apoiada nas definições de direitos reprodutivos consolidadas no Cairo e em Beijing, a cartilha define como principais objetivos do governo a ampliação da oferta de meios contraceptivos, a capacitação de profissionais da saúde e a elaboração de uma cartilha sobre direitos sexuais e reprodutivos para os demais países do Mercosul (BRASIL, 2005).

O II Plano Nacional de Políticas para as Mulheres (PNPM), lançado em 2008, enfatiza a característica multissetorial da promoção dos direitos reprodutivos femininos no Brasil, além de ressaltar os esforços brasileiros para cumprir com as recomendações internacionais, especialmente em relação às recomendações do Comitê CEDAW (BRASIL, 2008). Mantendo a efetivação desses direitos no campo da promoção ao acesso à saúde, um dos objetivos específicos do plano é “Garantir os direitos sexuais e reprodutivos das mulheres em todas as fases do seu ciclo de vida e nos diversos grupos populacionais, sem discriminação de qualquer espécie.” (BRASIL, 2008, p. 80). Além disso, o documento define uma série de políticas específicas em relação a esses direitos, definindo os órgãos responsáveis e os parceiros de cada uma delas.

O Programa Nacional de Direitos Humanos III (PNDH), lançado em 2009, também foi um importante marco federal para o reforço de implementação dos direitos reprodutivos femininos, principalmente aqueles previstos nos mecanismos internacionais (VENTURA, 2009). Entre as ações previstas está a divulgação dos instrumentos legais de proteção às mulheres, nacionais e internacionais, incluindo sua publicação em formatos acessíveis, como braile, CD de áudio e demais tecnologias assistivas (BRASIL, 2009).

Após o fim do governo Lula, porém, o governo Dilma (2011-2016), foi marcado pela “troca dos princípios de direitos reprodutivos na negociação com partidos conservadores para garantir a eleição” (RISAFFI; CRUZ, 2023, p. 3179, tradução nossa). Assim, foi marcante o enfraquecimento do incentivo governamental à implementação dos direitos reprodutivos durante o período, que inaugurou uma década de entraves e retrocessos na garantia desses direitos. Nesse contexto, se destacam o III Plano Nacional de Políticas para as Mulheres (2013) e a Rede Cegonha (2011).

O III Plano Nacional de Políticas para as Mulheres, que teve como objetivo atualizar o plano anterior, e manteve, de forma geral, os princípios já estabelecidos pelos mecanismos de implementação anteriores. Em relação aos direitos reprodutivos, se destacam as metas de “Fortalecer a Política Nacional de Atenção Integral à Saúde da Mulher - PNAISM como política pública em todo território nacional.” e de “Disponibilizar e ampliar os serviços de atenção integral à interrupção da gravidez nos casos previstos em lei.” (BRASIL, 2013, p. 32). A última meta merece especial destaque, já que foi estabelecida durante o avanço conservador na política brasileira, como mencionado anteriormente. Além disso, o plano estabelece planos de ação concretos, estabelecendo os atores executores e alvo de cada uma das políticas.

A Rede Cegonha (2011), por sua vez, tinha como principal objetivo a diminuição da mortalidade materna, mas também considerava o planejamento reprodutivo como um de seus objetivos (BRASIL, 2011). Essa política, porém, foi alvo de diversas críticas por parte dos movimentos feministas, já que

Entre outras acusações, o programa foi criticado por ter sido lançado sem uma conversa mais ampla com a sociedade civil, ter sido apresentado em uma reunião da CNBB e usar a imagem da cegonha como marca, o que reduziria a centralidade das mulheres mesmo em um programa de matriz materno-infantil. (CARVALHO, 2023, p. 08)

Assim, é possível dizer que ela marca o início do avanço conservador em relação à formulação de políticas públicas e diretrizes federais para a implementação dos direitos reprodutivos femininos. Esse cenário se agravou após o impeachment de Dilma Rousseff em

2016 e a eleição de Jair Bolsonaro em 2018, eventos que configuraram a solidificação do fundamentalismo neoliberal focado no mercado (RISAFFI; CRUZ, 2023). Isso quer dizer que, além de marcar o conservadorismo em relação aos direitos humanos, essa movimentação política também marcou o desmonte do financiamento de diversas políticas públicas, incluindo as relativas aos direitos reprodutivos.

Nesse contexto, foram significativas duas ações do governo Bolsonaro (2019-2023). Primeiro, a publicação da Portaria 2.282/2020, que “Dispõe sobre o Procedimento de Justificação e Autorização da Interrupção da Gravidez nos casos previstos em lei, no âmbito do Sistema Único de Saúde-SUS”, pelo Ministério da Saúde. A portaria define a obrigatoriedade de “a denúncia da ocorrência de estupro à polícia; a notificação prévia às autoridades policiais pelos profissionais de saúde antes do procedimento; e a entrega de “restos do aborto” às autoridades policiais após o procedimento.” (BUDÓ; RODRIGUES; GINDRI, 2020, p. 77, tradução nossa).

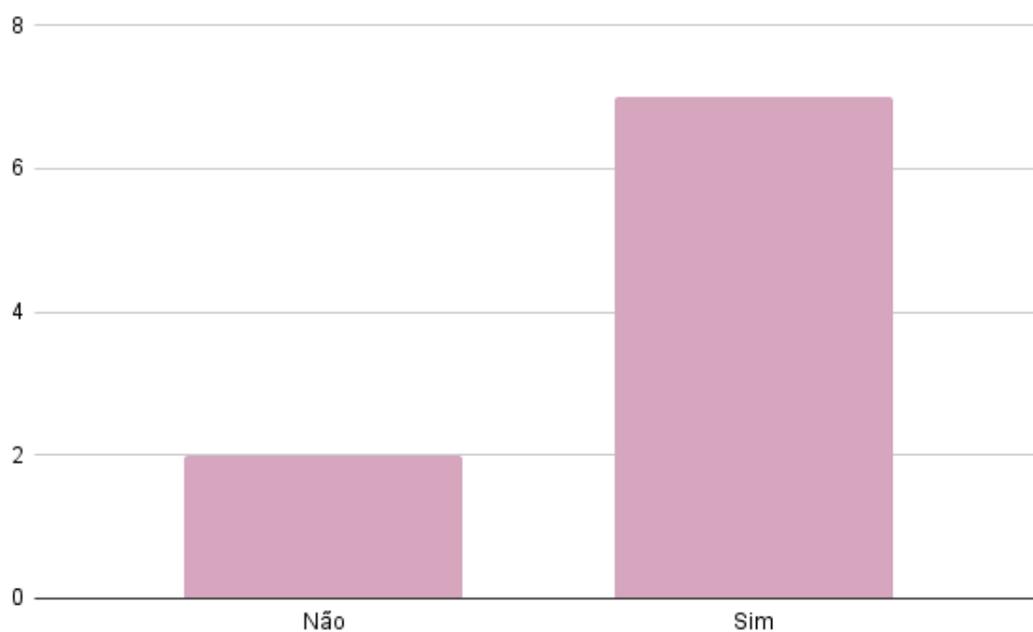
Além disso, em 2022, houve a substituição da Rede Cegonha (2011) pela Rede de Acolhimento Materno-Infantil (RAMI). Essa ação foi influenciada pela participação do Brasil no Consenso de Genebra, mencionado no capítulo anterior, e foi alvo de diversas críticas em relação a sua estruturação, que, além de estabelecer a ligação entre “responsabilidade” e gravidez não planejada, enfatizava o aspecto materno-infantil das políticas (CARVALHO, 2023). Essa estrutura se assemelhava, é possível afirmar, às políticas pertencentes ao paradigma da saúde materno-infantil existente até a década de 1980.

Em relação às políticas que regulam a implementação dos direitos reprodutivos no Brasil, a mais recente é a Nova Rede Cegonha (2023). Essa política tem como um dos pilares estratégicos a ampliação e promoção do acesso à contracepção e outras ações vinculadas aos direitos sexuais e reprodutivos, propondo que devem ser estabelecidos protocolos para qualificação profissional e articulação com outras políticas de enfrentamento às desigualdades sociais e raciais e a recomposição do financiamento da rede e ampliação dos componentes financiados (BRASIL, 2023). É possível considerar que essa política é uma retomada da perspectiva dos direitos reprodutivos como direitos humanos das mulheres por parte do novo governo Lula.

Assim, levando em consideração a estrutura e o conteúdo dessas políticas, é possível realizar observações sobre a relação entre as políticas de implementação dos direitos reprodutivos femininos no Brasil e o direito internacional. Entende-se que, de forma geral, o encadeamento institucional que possibilita a existência dessas políticas se dá por meio da influência do direito internacional na criação de leis, que, por sua vez, possibilitam e exigem a

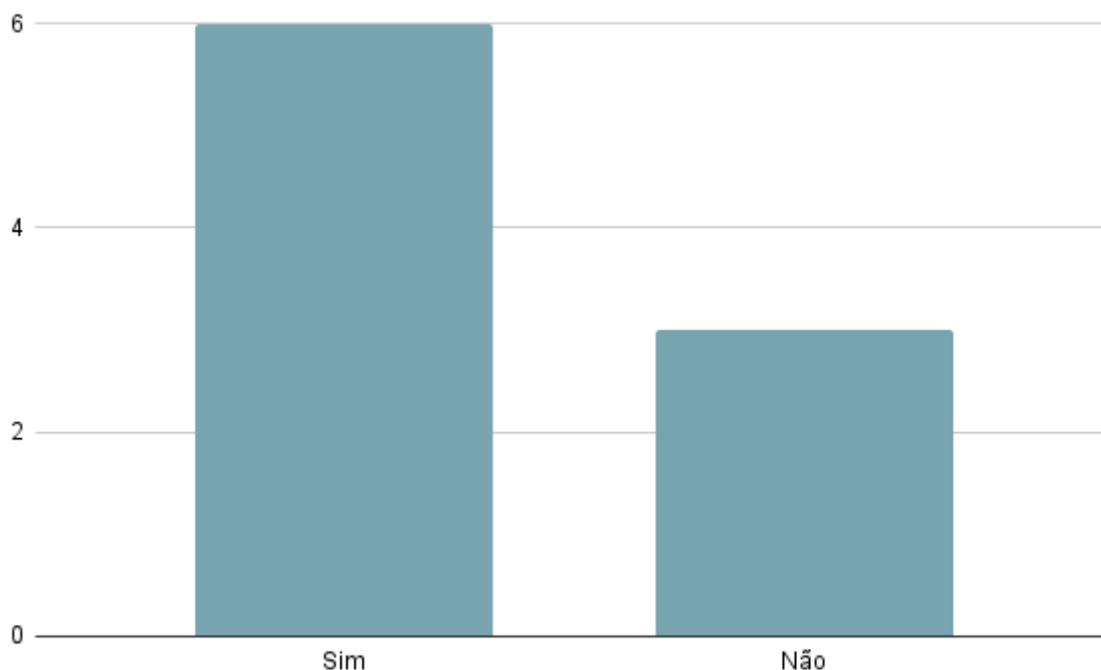
criação de políticas públicas para que sejam implementadas e efetivadas. Essa relação, porém, não é a única que se dá entre esses dois componentes. Existe também a relação direta da influência do “internacional” nas políticas públicas, mesmo em casos em que as leis que regem a formulação das políticas públicas locais não tenham menções diretas ao internacional. Os gráficos 11 e 12, abaixo, demonstram essa relação.

Gráfico 11 - Políticas públicas que mencionam o termo “internacional” (Total: 09 políticas)



Fonte: Elaborado pela autora (2023).

Gráfico 12 - Políticas públicas que mencionam documentos internacionais (Total: 09 políticas)



Fonte: Elaborado pela autora (2023).

A explicação proposta pelo trabalho é a de que esse fenômeno é resultado da relação entre políticas públicas e direitos humanos (BUCCI, 2001). Isso acontece porque, enquanto as leis têm como objetivo harmonizar a relação entre o direito internacional e o cenário doméstico, as políticas públicas têm o compromisso de concretizar os direitos humanos previstos nos mecanismos internacionais. Além disso, são as políticas públicas que representam, na maior parte das vezes, a relação “visível” entre a sociedade e o Estado, o que faz com que seja útil que elas sejam carregadas, até certo nível, com a legitimidade do “internacional” (LEVITT; MERRY, 2009).

É importante apontar, porém, que muitas vezes não é percebida a dimensão internacional das políticas públicas locais, já que a internacional não estaria presente na lei que gera a política, principal documento legal em que as políticas públicas se “ancoram” para obter legitimidade. É aqui, também, que o direito internacional cumpre com sua função de ter impactos diretos e domésticos na vida dos indivíduos, precisando passar por um processo de reframing (LEVITT; MERRY, 2009) para que seja compatível com os valores locais e possa penetrar nas sociedades com eficácia. Esses frames, além de marcarem as tendências culturais das sociedades em que são apresentados, também marcam a vontade política dos governos em que são formados, como é o caso da larga utilização da linguagem de direitos humanos nas

políticas públicas durante o governo Lula e a ausência dessa mesma linguagem nas políticas do governo Bolsonaro, sendo a Rede de Acolhimento Materno-Infantil (2022) a única política analisada que não possui menções ao termo “direitos reprodutivos”.

Entretanto, apesar de existir uma clara relação entre direito internacional, ordenamento jurídico nacional e políticas públicas, faz-se necessário investigar a efetividade dessa formulação, ou seja, o verdadeiro impacto do direito internacional em produzir mudanças sociais locais (LORD; STEIN, 2008). Assim, a próxima seção é responsável por verificar a segunda parte da hipótese do trabalho, que tem a ideia de que o impacto do direito internacional na implementação dos direitos reprodutivos femininos no Brasil é limitado pela estrutura social e cultural do país.

4.2 EFETIVIDADE DA PROMOÇÃO E TUTELA DOS DIREITOS REPRODUTIVOS FEMININOS NO BRASIL

Diante do que foi posto, se faz necessário analisar, através da revisão documental e da literatura, a efetividade da implementação das políticas de promoção dos direitos reprodutivos femininos no Brasil. Isso acontece porque, apesar de existirem diversas políticas públicas que possuem como objetivo garantir esses direitos, a criação de políticas não garante sua implementação, essa implementação depende de diversos fatores, como a vontade política e a disponibilidade orçamental (GUILHEM; AZEVEDO, 2007).

No Brasil, apesar de existir uma prioridade discursiva de criação de políticas públicas para os direitos reprodutivos, é marcante que essa prioridade frequentemente não se traduz na aplicação efetiva das ações nos níveis concretos em que deveriam existir (CORRÊA ET AL., 2005). Essa experiência é especialmente marcante quando consideradas as diferentes realidades sociais e econômicas a que estão submetidas as mulheres, considerando que o acesso à direitos e aos produtos das políticas públicas é facilitado para mulheres que possuem condições socioeconômicas mais vantajosas (BUDÓ; RODRIGUES; GINDRI, 2020).

Assim, é relevante que sejam analisados alguns dos possíveis pontos ligados à efetividade das políticas públicas brasileiras para os direitos reprodutivos e que sejam entendidas as razões dessa suposta dificuldade de efetivação dos direitos.

Nesse sentido, é possível analisar, por exemplo, o acesso a meios contraceptivos por meio do SUS, comparando a disponibilidade prevista nas políticas públicas e o efetivo acesso das usuárias do sistema de saúde a esses recursos. É possível observar os métodos contraceptivos disponíveis no SUS na Figura 1, abaixo.

Figura 1 - Métodos contraceptivos ofertados pelo SUS

DEFINITIVOS (ESTERILIZAÇÃO)		
Feminino (ligadura tubária)	Masculino (vasectomia)	
TEMPORÁRIOS (REVERSÍVEIS)		
Métodos de barreira		
Diafragma	Preservativo masculino	DIU Tcu-380 A (DIU T de cobre)
Métodos hormonais		
Via de administração	Tipos	Apresentação
Hormonais orais	Combinado (monofásico) – AOC	Etinilestradiol 0,03 mg + levonorgestrel 0,15 mg
	Minipílulas	Noretisterona 0,35 mg
	Pílula anticoncepcional de emergência (AHE)	Levonorgestrel 0,75 mg
Hormonais injetáveis	Mensais (combinado)	Enantato de noretisterona 50 mg + valerato de estradiol 5 mg
	Trimestrais (progestágeno)	Acetato de medroxiprogesterona 150 mg

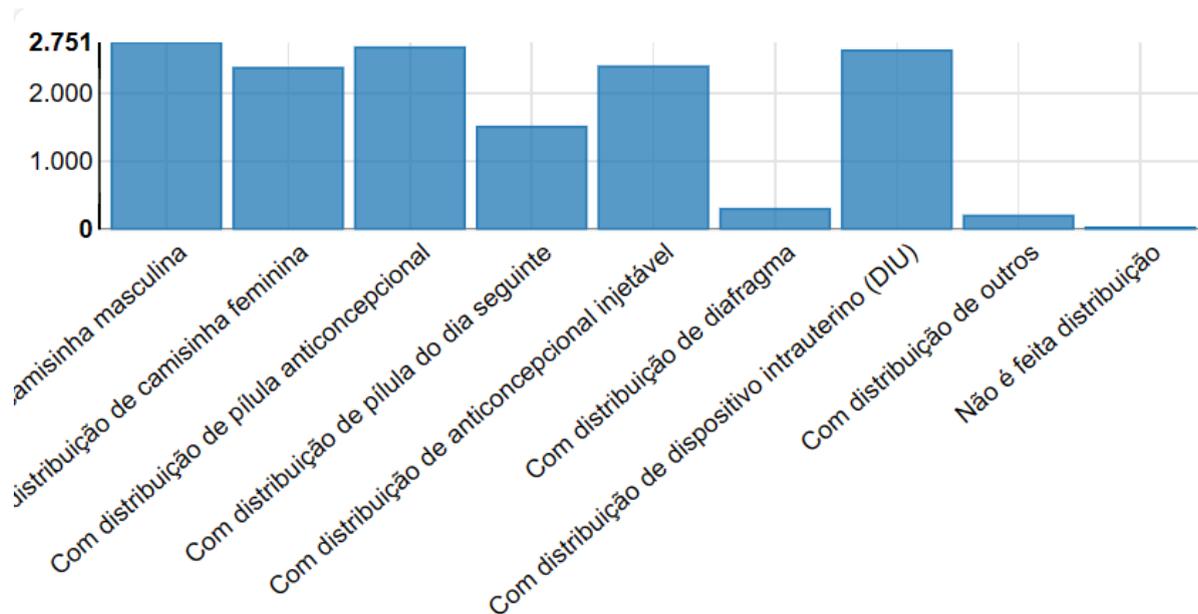
Fonte: OMS (2010).

Observação: lembrar que algumas localidades podem ofertar outros métodos contraceptivos (conforme Remume) além dos previstos pelo Ministério da Saúde (Rename).

Fonte: Protocolos de Atenção Básica (2016).

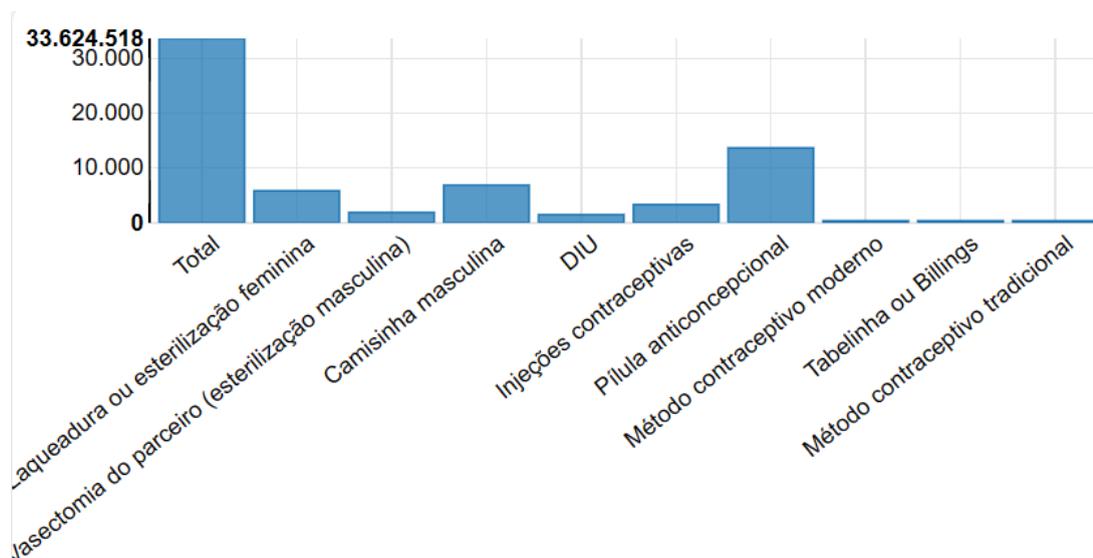
A real disponibilidade desses métodos para as usuárias, porém, não reflete a totalidade das possibilidades declaradas pelo governo. Essa relação pode ser observada nos Gráficos 13 e 14, abaixo.

Gráfico 13 - Quantidade de municípios que ofertam meios contraceptivos (Total: 2751)



Fonte: IBGE - Pesquisa Nacional de Saúde (2019).

Gráfico 14 - Métodos contraceptivos usados pelas usuárias do SUS (Total: 33.624.518)



Fonte: IBGE - Pesquisa Nacional de Saúde (2019).

Assim, é possível perceber que o direito à livre escolha dos métodos contraceptivos a serem usados, quando assim as usuárias optarem, não se vê efetivado na prática, já que grande parte dos municípios oferta uma pequena quantidade dos métodos previstos (IBGE, 2019). Nesse sentido, é comum que a quantidade de métodos ofertados seja dependente do tamanho dos municípios, sendo que os municípios menores geralmente oferecem menor variedade de opções do que aqueles com maior densidade demográfica (GUILHEM; AZEVEDO, 2007).

Além disso, em relação aos métodos contraceptivos utilizados, é marcante a prevalência da esterilização voluntária entre as mulheres (IBGE, 2019). Apesar de não ser o método predominante, esse fenômeno demonstra uma “cultura da esterilização” especialmente entre mulheres negras, pobres, e em situação de vulnerabilidade.” (NIELSSON, 2020, p. 149), já que essas são as principais usuárias do SUS. Para Nielsson, esse fenômeno pode ser entendido pela ideia de que

Esta variação de critérios a partir do perfil da paciente nada mais é do que a *exceptio biopolítica*. Em muitos casos, os critérios são instrumentalizados para dificultar ou impedir a laqueadura para mulheres com certas características ou em determinadas situações, tornando o procedimento inalcançável. Por outro lado, para outras mulheres os critérios são instrumentalizados para permitir a esterilização, à revelia da vontade, como no caso de paciente que, em 2013 foi submetida à laqueadura durante a cesariana, em desacordo com os requisitos legais, sem consentimento manifesto, e sem a prévia autorização do cônjuge. (NIELSSON, 2020, p. 154)

Dessa forma, é possível expandir a ideia de que o planejamento familiar não é efetivo quanto a implementação das políticas públicas sobre disponibilidade de contraceptivos. Para que essa efetividade seja concreta, é necessário que sejam tomadas medidas para “a ampliação no SUS do acesso aos métodos contraceptivos, às ações educativas e à assistência para as candidatas à esterilização, de forma prioritária e mais cuidadosa, em especial, durante o período de espera pela cirurgia.” (VENTURA, 2009, p. 108).

Aliada a indisponibilidade de diversos meios contraceptivos, como a pílula do dia seguinte, a dificuldade de acesso ao aborto nos casos previstos pela lei também é uma das formas pelas quais as políticas públicas não são efetivas (VENTURA, 2009). No Brasil, em 2015, haviam apenas 37 instituições que ofereciam o procedimento do aborto legal, sendo todas elas concentradas em capitais ou grandes centros urbanos (DINIZ; CABRAL, 2022).

Outro fator sintomático da implementação ineficaz das políticas públicas para os direitos reprodutivos femininos é a baixa destinação orçamentária para execução dessas políticas (PEREIRA; REIS, 2010). Para Pereira e Reis (2010), o montante gasto nessas políticas é ínfimo em relação ao que é gasto com a saúde de uma forma geral, já que

Quando tomamos em consideração os recursos orçamentários autorizados (ou seja, previstos para determinado ano) em contraste com os recursos efetivamente pagos naquele mesmo ano, verificamos um desnível significativo: no que se refere à Saúde da Mulher, de 2003 a 2010 apenas 28% dos recursos disponibilizados (autorizados) foram efetivamente gastos (pagos) (PEREIRA; REIS, 2010, p. 07)

Nesse contexto, é possível afirmar a existência de uma falta de prioridade concreta para a realização dos direitos reprodutivos femininos (PEREIRA; REIS, 2010). Essa falta de prioridade pode ser observada, além disso, na ausência de indicadores e pesquisas adequadas em relação a avaliação da aplicação das políticas públicas, sendo a última pesquisa relevante da área a Pesquisa Nacional de Demografia e Saúde (PNDS) de 2006. A tentativa de realização de políticas públicas sem dados faz com que elas sejam menos efetivas, e a falta de transparência acarretada pela falta de dados fragiliza a possibilidade de participação democrática da sociedade civil na formulação e aprimoração dessas políticas, indo de encontro ao caráter participativo do Sistema Único de Saúde (PEREIRA; REIS, 2010; CARVALHO, 2018).

Dessa forma, é possível afirmar que existe uma forte inefetividade na implementação das políticas públicas destinadas à manutenção e promoção dos direitos reprodutivos no Brasil, uma vez que “Os serviços de saúde até podem existir, mas não oferecem as ações que as mulheres necessitam.” (CORRÊA; ÁVILA, 2003, p. 05). A escassez desses serviços se relaciona à oferta de contraceptivos, à educação reprodutiva e sexual e às práticas que buscam incentivar a autonomia reprodutiva dos indivíduos (GUILHEM; AZEVEDO, 2007). Além disso, é marcante a desigualdade no acesso aos mecanismos de planejamento reprodutivo, principalmente no que tange a desigualdade socioeconômica e racial entre as mulheres brasileiras (LOLATTO, 2004).

Em relação a essa ineficácia, podem ser elencados dois fatores causais principais, a precariedade geral do SUS e a estrutura social e cultural conservadora brasileira. No que diz respeito à alocação dos direitos reprodutivos na estrutura do SUS, é entendido que “não se pode analisar tal fato de forma isolada e exclusiva. Vê-se a inoperância do programa juntamente com o caos de todo o sistema público de saúde, que tem sido debatido exaustivamente nos dias atuais.” (OSIS, 1998, p. 31). Ou seja, o fato do planejamento familiar fazer parte de um rol de políticas que não são priorizadas pelo sistema de saúde, aliado ao contexto geral de desmonte e carência desse sistema, faz com que a sua execução não seja efetiva (LOLATTO, 2004).

Por fim, em relação à conjuntura nacional conservadora, é possível afirmar que o conservadorismo e a polarização política presentes no país se refletem nas políticas de saúde, principalmente nas que envolvem a garantia dos direitos de grupos marginalizados (ROCHA, 2017). Sobre isso, é possível entender, já que as políticas públicas dependem da vontade política dos atores que devem formular e executar elas, que

a inefetividade das leis e políticas públicas advém da estruturação social e cultural brasileira, cuja base patriarcal impossibilita a contemplação das mulheres como dignas de direitos iguais aos dos homens – garantias individuais pavimentadas pelo princípio jurídico da isonomia constitucional e, portanto, a superação da ideia de que elas estão subordinadas à dominação masculina. (VEDANA; GERVASONI, 2020, p. 294)

Nesse sentido, afirma-se que existe uma dificuldade da percepção dos direitos humanos das mulheres por uma perspectiva mais plena, ligada à liberdade individual e à cidadania plena (VENTURA, 2009). Isso pode ser observado, em grande medida, na alocação dos direitos reprodutivos quase exclusivamente na perspectiva da saúde, desconsiderando outras causas econômicas e sociais que devem ser resolvidas para que sejam efetivamente desfrutados. Um exemplo disso é a elaboração desse trabalho, principalmente em relação ao capítulo presente, que só pode ser desenvolvida com base na análise das políticas de saúde para mulher, mesmo que, idealmente, devessem existir políticas relacionadas aos direitos reprodutivos em outras áreas, como a da educação.

Por fim, é possível afirmar que, na relação entre a efetividade das políticas públicas e o direito internacional, apesar de verdadeiramente ser verificada a ação do direito internacional nas instituições domésticas no sentido de fortalecer instituições domésticas, subsidiar grupos políticos domésticos e compelir a ação das instituições (SLAUGHTER; BURKE-WHITE, 2006), não é suficiente para garantir a efetividade doméstica das políticas públicas. O trabalho leva a entender, que dada a forte influência do direito internacional na questão dos direitos reprodutivos, o cenário brasileiro seria ainda mais deficiente em caso da inexistência desse nível de ação. Entretanto, a efetividade das políticas públicas depende de fatores que vão além da influência internacional e podem, por vezes, ser mais fortes do que ele, como a vontade política. É bem verdade que o “internacional” influencia na vontade política dos governantes, mas essa relação se torna mais multifacetada quando os princípios conservadores aplicados encontram bases de legitimação locais (GRUGEL; PERUZZOTTI, 2012).

Dessa forma, a próxima seção busca avaliar as potencialidades do tema que relaciona os direitos reprodutivos internacionais e as políticas públicas locais.

4.3 POTENCIALIDADES DO TEMA

Para além do que foi discutido e apresentado durante a pesquisa, existem diversas potencialidades de interação entre o direito internacional e as políticas públicas no sentido de aprimorar a efetivação dessas políticas, de forma que o direito internacional cumpra com sua função de ter impactos domésticos na vida dos indivíduos. Será destacada, aqui, as possibilidades de atuação e de legitimidade da sociedade civil.

Aqui, a atuação da sociedade civil é destacada em razão da forte ligação entre a atuação desses grupos e na promoção, formulação e monitoramento de políticas públicas no Brasil. Aliado a isso, o caráter participativo do SUS, e de outras possíveis linhas de ação dos direitos reprodutivos no Brasil, favorece o engajamento dos grupos da sociedade nos processos que envolvem as políticas públicas (CARVALHO, 2018). É considerado que os atores sociais tiveram importante papel na consolidação dos direitos reprodutivos no país nas últimas décadas e que “os movimentos sociais são chamados a permanentemente monitorar a ação estatal e a constantemente estabelecer novas estratégias capazes de sensibilização e de pressão sobre atores relevantes.” (BERNARDES, 2015, p. 140).

Em relação ao cenário internacional, é considerado que “Nos casos em que os ativistas dos direitos eram suficientemente fortes, organizaram coligações baseadas na sociedade civil para exigir reformas legislativas ou ação executiva em áreas temáticas chave.” (GRUGEL; PERUZZOTTI, 2012, p. 186, tradução nossa). É adotado o entendimento de que os grupos feministas, ao longo das últimas décadas, têm utilizado estratégias de advocacy para legitimar as demandas de grupos locais, “ultrapassando” as barreiras do Estados e colocando em pauta assuntos ligados aos direitos das mulheres que não são de total interesses dos governos e das elites locais (ALVAREZ, 2000). Sobre isso, Alvarez (2000) entende que

Desempenharam, portanto, um papel fundamental na formação de discursos comuns, na promoção de uma gramática política feminista latino-americana partilhada (embora polissêmica) e no fornecimento de ativistas em países individuais com insights teóricos e estratégicos fundamentais e recursos simbólicos que posteriormente “traduziram” e redistribuíram localmente. (ALVAREZ, 2000, p. 35, tradução nossa)

Além disso, são elencados os efeitos da utilização de princípios internacionais por grupos feministas domésticos: reforçar a determinação dos ativistas locais em promover mudanças políticas a nível local; fornecer-lhes informações estratégicas sobre como as lutas políticas de gênero têm sido travadas em outros países com condições políticas análogas; e fornecer-lhes conhecimentos teóricos e recursos simbólicos que possam utilizar em suas batalhas políticas locais (ALVAREZ, 2000). Essas ações fortalecem o potencial do direito

internacional de fortalecer instituições domésticas, subsidiar grupos políticos domésticos e compelir a ação das instituições (SLAUGHTER; BURKE-WHITE, 2006), já que possibilitam que os grupos locais conheçam estratégias de utilização do direito internacional.

Assim, sobre a atuação desses grupos, é possível afirmar que o direito internacional é utilizado para fortalecer as demandas dos grupos domésticos, uma vez que a difusão de normas internacionais depende da capacidade de articulação entre atores domésticos e internacionais, já que eles (1) colocam o Estados e suas possíveis violações na agenda internacional (2) legitimam grupos de pressão domésticos e (3) “desafiam” os governos ao criarem estruturas que pressionam eles “de baixo” e “de cima”. (SIKKNIK; RISE, 1999).

Por exemplo, esse ativismo foi fundamental para a formulação da Lei Maria da Penha (Lei nº 11.340/06), no Brasil (BERNARDES, 2015). Ao utilizarem a decisão da Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) para pressionar o Estado brasileiro, os grupos feministas brasileiros fizeram utilização do chamado “padrão bumerangue”, formulado por Sikkink e Keck, no sentido de

quando os canais de comunicação com o Estado estão bloqueados, organizações da sociedade civil se dirigem a organizações internacionais, que, por sua vez, exercem pressão sobre o estado em questão e, no curso deste processo, novos espaços de negociação, de pressão e de educação para direitos humanos podem ser criados. (BERNARDES, 2015, p. 139)

Assim, as interações dos grupos locais com o direito internacional ajudam os atores locais a vocalizar suas necessidades e divulgar questões e “problemas” nacionais dos grupos marginalizados para a esfera internacional, fazendo com que os Estados sejam “cobrados” por suas ações em relação aos compromissos firmados internacionalmente (BERNARDES, 2015).

Além disso, outro importante papel da sociedade civil na relação entre o direito internacional e as políticas públicas domésticas é a possibilidade de fornecer legitimidade às decisões internacionais, não apenas de adquirir legitimidade com base nelas. Isso acontece em resposta ao fenômeno de “as pessoas estarem mais inclinadas a observar posições normativas que acreditam serem endossadas pelas suas próprias tradições culturais e não impostas por estranhos, incluindo por vezes o Estado.” (FRASER, 2019, p. 980, tradução nossa). Esse fator pode ser explicado pelo fato de que não importa apenas o conteúdo e os valores das normas, mas a ligação entre as identidades dos atores que promovem e são afetados pelas decisões (LEVITT; MERRY, 2009).

Assim, é possível ver o ativismo feminista da sociedade civil como uma possível forma de “ultrapassar” as barreiras conservadoras brasileiras e potencializar a formulação e efetividade de leis e políticas públicas que promovem os direitos reprodutivos femininos.

Por fim, é possível elencar outras potenciais discussões apresentadas pelo tema e encontradas durante o trabalho: necessidade de elaboração de documentos nacionais e internacionais que pensem as questões femininas a partir de uma visão interseccional¹ e não-universalista; necessidade de maior atenção às particularidades locais em relação ao nível internacional e nacional; formulação de um discurso propositivo que não busque “escapar” do escopo dos direitos humanos; e formulação de leis e políticas que busquem contemplar os direitos reprodutivos femininos para além de uma perspectiva de saúde, mas a partir de uma perspectiva de direitos.

¹ Para Crenshaw (2002), a interseccionalidade pode ser definida como “A interseccionalidade é uma conceituação do problema que busca capturar as consequências estruturais e dinâmicas da interação entre dois ou mais eixos da subordinação. Ela trata especificamente da forma pela qual o racismo, o patriarcalismo, a opressão de classe e outros sistemas discriminatórios criam desigualdades básicas que estruturam as posições relativas de mulheres, raças, etnias, classes e outras.” (CRENSHAW, 2002, p. 177).

5 CONCLUSÃO

O presente trabalho teve como objeto de análise o encadeamento institucional entre direito internacional dos direitos humanos, as políticas públicas de direitos reprodutivos femininos no Brasil e a efetividade da aplicação dessa relação. O trabalho buscou verificar a hipótese de que, apesar da capacidade do direito internacional de fortalecer instituições domésticas, reforçar a governança nacional e compelir ação doméstica (SLAUGHTER; BURKE-WHITE, 2006; PIOVESAN, 2013) o impacto do direito internacional na implementação dos direitos reprodutivos femininos no Brasil é limitado pela estrutura social e cultural do país (VEDANA; GERVASONI, 2020).

Assim, foi verificado que o encadeamento institucional que possibilita a existência de políticas públicas locais se dá por meio da influência do direito internacional na criação de leis, que, por sua vez, possibilitam e exigem a criação de políticas públicas para que sejam implementadas e efetivadas. Essa relação, porém, não é a única que se dá entre esses dois componentes. Existe também a relação direta da influência do “internacional” nas políticas públicas, mesmo em casos em que as leis que regem a formulação das políticas públicas locais não tenham menções diretas ao internacional, já que são elas que possuem a função final de efetivar os direitos humanos. Foi verificado, também que, na relação entre a efetividade das políticas públicas e o direito internacional, apesar de verdadeiramente ser verificada a ação do direito internacional nas instituições domésticas no sentido de fortalecer instituições domésticas, subsidiar grupos políticos domésticos e compelir a ação das instituições (SLAUGHTER; BURKE-WHITE, 2006), não é suficiente para garantir a efetividade doméstica das políticas públicas. Isso acontece porque, apesar de existir uma forte influência internacional, a estrutura conservadora do Brasil é enraizada na sociedade, fazendo com que na vontade política prevaleçam os discursos de controle das escolhas femininas e contrários ao alargamento e efetivação dos direitos reprodutivos previstos nos mecanismos internacionais.

Diante desse cenário, é necessária a formulação e promoção de estratégias localmente contextualizadas de utilização do direito internacional na promoção dos direitos reprodutivos, que busquem realizar pressão no Estado brasileiro para que sejam efetivamente aplicados. O trabalho sugere que essas estratégias podem ser formuladas por meio da atuação internacional da sociedade civil. Assim, é necessário o desenvolvimento de pesquisas futuras para a análise das possíveis formas de fortalecer a luta feminista por direitos reprodutivos.

Além disso, por fim, são levantados pontos para discussão relacionados: à necessidade de elaboração de documentos nacionais e internacionais que pensem as questões femininas a partir de uma visão interseccional e não-universalista; necessidade de maior atenção às particularidades locais em relação ao nível internacional e nacional; formulação de um discurso propositivo que não busque “escapar” do escopo dos direitos humanos; e formulação de leis e políticas que busquem contemplar os direitos reprodutivos femininos para além de uma perspectiva de saúde, mas a partir de uma perspectiva de direitos. A formulação desses pontos foi motivada pelas diversas brechas na implementação do direito internacional e das políticas públicas em relação aos direitos reprodutivos femininos encontrados ao longo da pesquisa.

REFERÊNCIAS

ALVAREZ, Sonia E. Translating the Global Effects of Transnational Organizing on Local Feminist Discourses and Practices in Latin America. *Meridians*, v. 1, n. 1, 2000, p. 29–67.

ANAGNOSTOU, Dia; MUNGIU-PIPPIDI, Alina. Domestic Implementation of Human Rights Judgments in Europe: Legal Infrastructure and Government Effectiveness Matter. *European Journal of International Law*, v. 25, n. 1, p. 205–227, 2014.

ARAS, Lina Brandão de; GONZAGA, Paula Rita Bacellar. Mulheres Latino-Americanas e a Luta por Direitos Reprodutivos: o panorama da conjuntura política e legal do aborto nos países da América Latina. *Revista de Estudos e Pesquisas sobre as Américas*, Brasília, v. 9, n. 2, p. 1-32, nov. 2015.

ÁVILA, Maria Betânia. Direitos sexuais e reprodutivos: desafios para as políticas de saúde. *Cadernos de Saúde Pública*, Rio de Janeiro, v. 19, p. 465-469, set. 2003

BARDIN, L. *Análise de Conteúdo*. Lisboa: Edições 70, 1977.

BERNARDES, Marcia Nina. Aspectos Transnacionais da Luta Contra a Violência Doméstica e Familiar no Brasil. *Revista Direito, Estado e Sociedade*, n. 45, p. 119-144, 3 mar. 2015.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.

_____. Ministério da Saúde. *Assistência integral à saúde da mulher: bases de ação programática*. Brasília: Centro de Documentação do Ministério da Saúde, 1984. 27 p.

_____. Ministério da Saúde. *Política Nacional de Atenção Integral à Saúde da Mulher: princípios e diretrizes*. Brasília: MS, 2004.

_____. Ministério da Saúde. Secretaria de Atenção à Saúde. Departamento de Ações Programáticas Estratégicas. *Área Técnica de Saúde da Mulher. Direitos sexuais e direitos reprodutivos: uma prioridade do governo*. Brasília: Ministério da Saúde, 2005.

_____. Ministério da Saúde. Portaria nº 1.459, de 24 de junho de 2011. Institui, no âmbito do Sistema Único de Saúde-SUS A Rede Cegonha [online]. 2011

_____. Ministério da Saúde. *Nova Rede Cegonha*. Brasília: MS, 2023.

_____. Ministério da Saúde. *Protocolos da Atenção Básica: saúde das mulheres*. Instituto Sírio-Libanês de Ensino e Pesquisa. Brasília: Ministério da Saúde, 2016.

_____. Presidência da República. Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres. *II Plano Nacional de Políticas para as Mulheres*. 2. reimp. Brasília, DF, 2008.

_____. Presidência da República. Secretaria de Políticas para as Mulheres. *Plano Nacional de Políticas para as Mulheres 2013-2015*. Brasília, DF, 2013.

_____. Decreto-Lei nº 2848, de 7 de dezembro de 1940. Código Penal. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2848compilado.htm. Acesso em: 01 out. 2023

_____. Declaração do Consenso de Genebra. 2020. Disponível em: <https://www.theiwh.org/wp-content/uploads/2022/02/GCD-Declaration-2021-2.pdf> . Acesso em: 01 out. 2023

_____. Lei 9.263 de 12 de janeiro de 1996. Brasília, 1996. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9263.htm . Acesso: 01 out. 2023

_____. Lei 14.443 de 02 de setembro de 2022. Brasília, 2022. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2022/Lei/L14443.htm#art2 . Acesso em: 01 out. 2023

_____. Ministério das Relações Exteriores. **Nota Conjunta**. Disponível em: Nota Conjunta — Ministério da Saúde (www.gov.br). Acesso em: 01 out. 2023

BUDÓ, Marília De Nardin; RODRIGUES, Cristina Carla; GINDRI, Eduarda Toscani. Political Discourse on Abortion in Brazil's Parliament: The Invisibility of Women's Rights. **Oñati Socio-Legal Series**, v. 10, n. 1, p. 67-99, jan. 2020.

BUCCI, Maria Paula Dallari. Buscando um conceito de políticas públicas para a concretização dos direitos humanos. **Cadernos Pólis 2: Direitos Humanos e Políticas Públicas**, São Paulo, Instituto Pólis, v. 2, p. 5-16, 2001.

CARVALHO, Layla Pedreira. Feminismos, movimentos de mulheres e as políticas de saúde para as mulheres. In: LAVALLE, A.G., CARLOS, E., DOWBOR, M., and SZWAKO, J., comps. *Movimentos sociais e institucionalização: políticas sociais, raça e gênero no Brasil pós-transição* [online]. Rio de Janeiro: EDUERJ, 2018, p. 285-330.

CARVALHO, Layla Pedreira. Transnacionalismo, interseccionalidade e ativismo na política de saúde para mulheres. *Revista Estudos Feministas*, Florianópolis, v. 31, n. 2, 2023.

CEPAL. **Consenso de Montevideu sobre População e Desenvolvimento**. 2013. Disponível em: Microsoft Word - 2013-707 CRPD-1 Consenso de Montevideu.docx (unfpa.org.br). Acesso em: 01 out. 2023

CHARLESWORTH, Hilary; CHINKIN, Christine; WRIGHT, Shelley. Feminist Approaches to International Law. **The American Journal of International Law**, v. 85, n. 4, p. 613-645, 1991.

COOK, Rebecca J. International Human Rights and Women's Reproductive Health. In: PETERS, Julie; WOLPER, Andrea. **Women's Rights, Human Rights**. 1. ed. Nova York, Routledge, 1995, p. 256-279.

CORRÊA, Sonia; ÁVILA, Maria Betânia. Direitos sexuais e reprodutivos – Pauta global e percursos brasileiros. In: BERQUÓ, Elza (org.). **Sexo & vida: panorama da saúde reprodutiva no Brasil**. Campinas, SP: Editora da Unicamp, 2003. p. 17-78

CORRÊA, Sonia; PETCHESKY, Rosalind. Direitos sexuais e reprodutivos: uma perspectiva feminista. **Physis**, Rio de Janeiro, v. 6, n.1, p. 147-177, 1996.

CORRÊA, Sonia. *et al.* The Population and Reproductive Health Programme in Brazil 1990-2002: Lessons Learned: A Report to the John D and Catherine T MacArthur Foundation. *Reproductive Health Matters*, v. 13, n. 25, p. 72–80, 2005.

CORTELL, Andrew P.; DAVIS JR., James W. How Do International Institutions Matter? The Domestic Impact of International Rules and Norms. **International Studies Quarterly**, v. 40, n. 4, p. 451-478, 1996.

CRENSHAW, Kimberlé. DOCUMENTO PARA O ENCONTRO DE ESPECIALISTAS EM ASPECTOS DA DISCRIMINAÇÃO RACIAL RELATIVOS AO GÊNERO. *Estudos Feministas*, Florianópolis, v. 10, n. 1, p. 171-188, jan. 2002.

DINIZ, Carmen Simone Grilo; CABRAL, Cristiane da Silva. Reproductive health and rights, and public policies in Brazil: revisiting challenges during covid-19 pandemics. **Global Public Health**, v. 17, n. 11, p. 3175-3188, 2022.

ESLAVA, Luis. Istanbul Vignettes: Observing the Everyday Operation of International Law. **London Review of International Law**, v. 1, n. 2, p. 3-47, 2014.

FILHO, Carlos Alberto de Moraes Ramos; Lima, Karine Nunes. Reflexos dos tratados internacionais de direitos humanos no ordenamento jurídico brasileiro. **Revista de Direito Brasileira**, v. 32, n.12, p. 270-287, 2022

FINNEMORE, Martha; SIKKNIK, Kathryn. International Norm Dynamics and Political Change. **International Organization**, v. 52, n. 4, p. 887-917, 1998.

FRASER, Julie. Challenging State-centricity and legalism: promoting the role of social institutions in the domestic implementation of international human rights law. **The International Journal of Human Rights**, v. 23, n. 6, p. 974-992, 2019.

GUILHEM, Dirce; AZEVEDO, Anamaria Ferreira. Brazilian public policies for reproductive health: family planning, abortion and prenatal care. *Dev World Bioeth*, v. 7, n. 2, p. 68-77, 2007 .

GREWAL, Inderpal. ‘Women's rights as human rights’: Feminist practices, global feminism, and human rights regimes in transnationality. **Citizenship Studies**, v. 3, n. 3, p. 337-354, 1999.

GRUGEL, Jean; PERUZZOTTI, Enrique. The domestic politics of international human rights law: Implementing the convention on the rights of the child in Ecuador, Chile, and Argentina. **Human Rights Quarterly**, v. 34, n. 1, p. 178-198, 2012.

HAFNER-BURTON, Emilie M.; TSUTSUI, Kiyoteru. Human Rights in a Globalizing World: The Paradox of Empty Promises. **American Journal of Sociology**, v. 110, n. 5, p. 1373–1411, 2005.

HERRERA FLORES, Joaquín. **A reinvenção dos direitos humanos**. 1. ed. Florianópolis, Fundação Boiteux, 2009.

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Pesquisa nacional de saúde: 2019: percepção do estado de saúde, estilos de vida, doenças crônicas e saúde bucal: Brasil e grandes regiões. IBGE, Coordenação de Trabalho e Rendimento. Rio de Janeiro: IBGE; 2020. 113p.

LEVITT, Peggy; MERRY, Sally. Vernacularization on the ground: local uses of global women's rights in Peru, China, India and the United States. **Global Networks**, v. 9, n. 4, p. 441-461, 2009.

LOLATTO, Simone. **Saúde reprodutiva da mulher – as políticas públicas de saúde influenciando a vida das mulheres**. 2004. 26 f. Monografia (Especialização) - Curso de Especialização em Políticas Públicas, Universidade do Estado de Santa Catarina, Florianópolis, 2004.

LORD, Janet E.; STEIN, Michael Ashley. The Domestic Incorporation of Human Rights Law and the United Nations Convention on the Rights of Persons with Disabilities. **Faculty Publications**, v. 83, p. 449-479, 2008.

MERRY, Sally. Transnational Human Rights and Local Activism: Mapping the Middle. **The World Bank Legal Review: Law, Equity, and Development**, v. 2, p. 38-51, 2006.

NIELSSON, Joice Graciele. Direitos humanos e esterilização de mulheres no Brasil: o controle reprodutivo sobre os corpos femininos. **Revista de Gênero, Sexualidade e Direito**, v. 6, n. 1, p. 140-162, Jan/Jun. 2020.

OEA. Declaração do Panamá. 2022. Disponível em: <https://www.oas.org/es/cim/docs/DeclaracionPANAMA-ES.pdf>. Acesso em: 01 out. 2023

ONU. **Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Contra a Mulher**. 1979. Disponível em: https://www.onumulheres.org.br/wp-content/uploads/2013/03/convencao_cedaw1.pdf. Acesso em: 01 out. 2023

_____. **IV Conferência Mundial sobre a Mulher, Desenvolvimento e Paz**. 1995. Disponível em: https://www.onumulheres.org.br/wp-content/uploads/2013/03/declaracao_beijing.pdf. Acesso em: 01 out. 2023

_____. **Declaração Universal dos Direitos Humanos da ONU**. 1948 Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/declaracao-universal-dos-direitos-humanos> Declaração Universal dos Direitos Humanos (unicef.org) . Acesso em: 01 out. 2023

_____. **Relatório da Conferência Internacional sobre População e Desenvolvimento** (Conferência do Cairo). Cairo, 1994.

OSIS, Maria José Duarte. Paism: um marco na abordagem da saúde reprodutiva no Brasil. *Cadernos De Saude Publica*, v. 14, p. 25-32, 1998.

PEREIRA, Ana Claudia Jaquette; REIS, Sarah de Freitas. GÊNERO E DIREITOS REPRODUTIVOS NAS POLÍTICAS PÚBLICAS. In: DIÁSPORAS, DIVERSIDADES, DESLOCAMENTOS, 9., 2010, Florianópolis. **Anais [...]** . Florianópolis: Ufsc, 2010. p. 1-12.

PIMENTEL, Sílvia. A mulher e os direitos humanos. In: SEVERI; Fabiana Cristina et al. (org.). **Tecendo fios das Críticas Feministas ao Direito no Brasil II**: direitos humanos das mulheres e violências: volume 1, os nós de ontem: textos produzidos entre os anos de 1980 e 2000. Faculdade de Direito de Ribeirão Preto, 2020, p. 17-22.

PITANGUY, Jaqueline. Bridging the Local and the Global: Feminism in Brazil and the International Human Rights Agenda. **Social Research: An International Quarterly**, v. 69, n. 3, p. 805-820, 2002.

PIOVESAN, Flávia. Os direitos humanos da mulher na ordem internacional. In: PIOVESAN, Flávia. **Temas de Direitos Humanos**, 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

PIOVESAN, Flávia; PIROTTA, Wilson Ricardo Buquetti. A proteção dos direitos reprodutivos no direito internacional e no direito interno. In: PIOVESAN, Flávia. **Temas de Direitos Humanos**, 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

PIOVESAN, Flávia. **Direitos Humanos e o Direito Constitucional Internacional**. 14. ed. São Paulo, Saraiva, 2013.

POZZATTI, Ademar; FARIAS, Luiza Witzel. O Brasil e a cooperação Sul-Americana em saúde: dos regimes temáticos às possibilidades de efetivação estruturante. **Revista de Direito Internacional**, Brasília, v. 16, n. 2, p. 362-382, 2019.

RISAFFI, Carleide Damasceno; CRUZ, Lara Abreu. National Policy of Integral Care for women's Health in Brazil: From Genesis to Contemporary Challenges. *Seven Editora*, São José dos Pinhais, 2023.

ROCHA, L. de M. L. N. FEMINISMO, GÊNERO E POLÍTICAS PÚBLICAS: desafios para fortalecer a luta pela emancipação. *Revista de Políticas Públicas*, v. 20, p. 305-312, 2017.

RODRIGUES, Maria Adriana Farias. Os direitos reprodutivos e sexuais das mulheres em pauta: breve retrospectiva. **Boletim de Conjuntura Boa Vista**, v. 6, n. 16, p. 58-68, 2021.

ROSATO, Cassia Maria; XAVIER, Anna Karina. Mulheres e Direitos: Saúde sexual e reprodutiva a partir das Conferências da ONU. **Revista Ártemis**, v. 21, p. 116-130, 2016.

SIMMONS, Beth A. *Mobilizing for Human Rights: international law in domestic politics*. 1. ed. Nova York, Cambridge University Press, 2009

SIKKNIK, Kathryn; RISSE, Thomas. The socialization of International Human Rights Norms into Domestic Practices: introduction. In: SIKKNIK, Kathryn; RISSE, Thomas; ROPP, Stephen. **The Power of Human Rights: International Norms and Domestic Change**. Cambridge University Press, 1999, p. 1-38.

SLAUGHTER, Anne-Marie; BURKE-WHITE, William. The Future of International Law is Domestic (or, The European Way of Law). **Harvard International Law Journal**, Cambridge, v. 47, n. 2, jun. 2006.

SOARES, Vera. Políticas públicas para igualdade: papel do Estado e diretrizes. In: GODINHO, Tatau; SILVEIRA, Maria Lúcia da (org.). **Políticas públicas e igualdade de gênero**. Coordenadoria Especial da Mulher, 2004, p. 113-127.

SOARES, Letícia Pavei; DEL MORO, Rosângela. Políticas públicas em direitos reprodutivos e a escolha reprodutiva da mulher face à Lei do Planejamento Familiar. In: XVI SEMINÁRIO INTERNACIONAL DEMANDAS SOCIAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS NA SOCIEDADE CONTEMPORÂNEA, 2019, Criciúma. Anais [...]. Criciúma: UNISC, 2019, p. 1-20.

STF. Supremo Tribunal Federal. **Argüição de Descumprimento de Preceito Fundamental. Anencefalia**. 2012. Disponível em:

<<https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=2226954>>. Acesso em: 01 out. 2023

_____. **Relatora vota pela descriminalização do aborto até 12 semanas de gestação; julgamento é suspenso**. Disponível em: <Supremo Tribunal Federal (stf.jus.br)>. Acesso em: 01 out. 2023

VEDANA, Bruna; GERVASONI, Tássia. Movimentos feministas na América Latina e perspectivas para as mulheres brasileiras. **Revista Ártemis**, vol. 29, n. 1, p. 279-298, 2020.

VENTURA, Miriam. Direitos reprodutivos no Brasil. 3 ed. Brasília, UNFPA, 2009.

ZWINGEL, Suzanne. How Do Norms Travel? Theorizing International Women's Rights in Transnational Perspective. **International Studies Quarterly**, v. 56, p. 115–129, 2012.