

Coleção Conexões em Direitos Humanos

Volume 3

Relatório da Comissão Interamericana de Direitos Humanos

# **ACESSO À JUSTIÇA PARA MULHERES VÍTIMAS DE VIOLÊNCIA NAS AMÉRICAS**

Tradução livre





**REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL**

**MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO**

Paulo Gustavo Gonet Branco  
**Procurador-Geral da República**

Hindenburg Chateaubriand Pereira Diniz Filho  
**Vice-Procurador-Geral da República**

**ESCOLA SUPERIOR DO MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO**

Raquel Branquinho Pimenta Mamede Nascimento  
**Diretora-Geral**

Manoel Jorge e Silva Neto  
**Diretor-Geral Adjunto**

**COMITÊ DE POLÍTICA EDITORIAL**

Manoel Jorge e Silva Neto  
Luiza Cristina Fonseca Frischeisen  
Antonio do Passo Cabral  
Carlos Bruno Ferreira da Silva  
Gisele Santos Fernandes Góes  
Selma Pereira de Santana  
Kedyma Cristiane Almeida Silva

**CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO**

Paulo Gustavo Gonet Branco  
**Presidente**

Ângelo Fabiano Farias da Costa  
**Corregedor Nacional do Ministério Público**

**CONSELHEIROS**

Moacyr Rey Filho  
Engels Augusto Muniz  
Antônio Edílio Magalhães Teixeira  
Paulo Cezar dos Passos  
Jaime de Cassio Miranda  
Ivana Lúcia Franco Cei  
Fernando da Silva Comin  
Cíntia Menezes Brunetta  
Edvaldo Nilo de Almeida

Carlos Vinícius Alves Ribeiro  
**Secretário-Geral**

Michel Betenjane Romano  
**Secretário-Geral Adjunto em exercício**

**CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA**

Ministro Luís Roberto Barroso  
**Presidente**

Ministro Mauro Campbell Marques  
**Corregedor Nacional de Justiça**

**CONSELHEIROS**

Ministro Guilherme Caputo Bastos  
José Rotondano  
Mônica Nobre  
Alexandre Teixeira  
Renata Gil  
Daniela Madeira  
Guilherme Guimarães Feliciano  
Pablo Coutinho Barreto  
João Paulo Schoucair  
Marcello Terto  
Ulisses Rabaneda  
Daiane Nogueira de Lira  
Rodrigo Badaró

Adriana Alves dos Santos Cruz  
**Secretária-Geral**

Gabriel da Silveira Matos  
**Secretário de Estratégia e Projetos**

Johaness Eck  
**Diretor-Geral**

Gabriela Guerreiro  
**Secretária de Comunicação Social**

**Programa Justiça Plural - Gestão CNJ (Conselho Nacional de Justiça)**

**Adriana Alves dos Santos Cruz**

Secretária-Geral

**Karen Luise Vilanova Batista de Souza**

Juíza Auxiliar da Presidência

**Marcel da Silva Augusto Corrêa**

Juiz Auxiliar da Presidência

**Leila Correia Mascarenhas Barreto**

Assessora-Chefe do Gabinete da Presidência

**PNUD (Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento)**

**Claudio Providas**

Representante Residente

**Elisa Calcaterra**

Representante Residente Adjunta

**Maristela Baioni**

Coordenadora da Unidade de Programa

**Andréa Bolzon**

Coordenadora da Unidade de Governança e Justiça para o Desenvolvimento

**Caroline Brito Fernandes**

Chefe de Operações para o Brasil

**Júlia Matravolgyi**

Gerente Sênior do Programa Justiça Plural

**Programa Justiça Plural**

**Tatiana Whately de Moura**

Coordenadora-Geral

**Polliana Andrade e Alencar**

Coordenadora-Geral Adjunta

**Vinicius Couto**

Coordenador Técnico

**Zuleica Garcia de Araújo**

Coordenadora Técnica Adjunta

**Carine Santos**

Coordenadora de Pesquisa

**Tamires Souza**

Coordenadora de Capacitações e Gestão do Conhecimento

**Sâmia Bechelane Cordeiro de Melo**

Coordenadora de Comunicação

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA

**Coleção Conexões em Direitos Humanos**

Volume 3

Relatório da Comissão Interamericana de Direitos Humanos

**ACESSO À JUSTIÇA  
PARA MULHERES VÍTIMAS  
DE VIOLÊNCIA NAS AMÉRICAS**

Tradução livre

Brasília-DF

2025

## PROJETO **COLEÇÃO CONEXÕES EM DIREITOS HUMANOS**

### **COORDENAÇÃO INSTITUCIONAL**

Escola Superior do Ministério Público da União – ESMPU  
SGAS Quadra 603 Lote 22  
Brasília-DF | 70200-630  
www.escola.mpu.mp.br

Conselho Nacional do Ministério Público – CNMP  
SAFS Quadra 2, Lote 3  
Brasília-DF | 70070-600  
www.cnmp.mp.br

Conselho Nacional de Justiça – CNJ  
SAFS Quadra 2, Lotes 5/6  
Brasília-DF | 70070-600  
www.cnj.jus.br

### **COORDENAÇÃO EDITORIAL**

Escola Superior do Ministério Público da União – ESMPU

### **SUPERVISÃO DE PRODUÇÃO EDITORIAL**

Allana de Albuquerque Sousa Silva – ESMPU  
Lizandra Nunes Marinho da Costa Barbosa – ESMPU  
Sheylise Rhoden – ESMPU

### **CAPA E PROJETO GRÁFICO**

Ministério Público do Distrito Federal e Territórios – MPDFT

2025. Coleção Conexões em Direitos Humanos, volume 3 – Tradução Livre do Relatório da Comissão Interamericana de Direitos Humanos. ACESSO À JUSTIÇA PARA MULHERES VÍTIMAS DE VIOLÊNCIA NAS AMÉRICAS.

Os textos estão sob Licença Creative Commons – Atribuição-Não Comercial 4.0. É autorizada a reprodução total ou parcial para fins não comerciais, desde que inserida a fonte e indicada a autoria do texto.



### **CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA – CNJ**

SAFS Quadra 2, Lotes 5/6  
Brasília-DF | 70070-600  
www.cnj.jus.br

### **PREPARAÇÃO DE ORIGINAIS E REVISÃO DE PROVAS**

Maíra Cristina Corrêa Fernandes

### **DIAGRAMAÇÃO**

Igor Gonçalves Queiroz

Ficha catalográfica elaborada por Renata Lima Guedes Peixoto

C755a

Conselho Nacional de Justiça.

Acesso à Justiça para mulheres vítimas de violência nas Américas : relatório da Comissão Interamericana de Direitos Humanos / Conselho Nacional de Justiça; Conselho Nacional do Ministério Público; Escola Superior do Ministério Público da União; Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento; Comissão Interamericana de Direitos Humanos. – Brasília: CNJ, 2025.

143 p.

ISBN: 978-65-5972-197-9 (Coleção Conexões em Direitos Humanos, v. 3)

Tradução livre

1. Direitos Humanos 2. Violência contra a mulher 3. Acesso à Justiça I. Título. II. Série III. Conselho Nacional do Ministério Público IV. Escola Superior do Ministério Público da União V. Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento VI. Comissão Interamericana de Direitos Humanos

CDD: 340

Este documento é uma tradução livre realizada pelo Conselho Nacional de Justiça e não constitui uma publicação oficial da Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) ou da Organização dos Estados Americanos (OEA), ambas sediadas em Washington D.C., Estados Unidos. O texto original oficial, em espanhol, é o seguinte: COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. Acceso a la justicia para las mujeres víctimas de violencia en las Américas. OEA/Ser. L/V/II. Doc 68, 20 de janeiro de 2007. O documento original está disponível no site da CIDH e prevalece em caso de dúvidas ou divergências. Acesse: <https://cidh.oas.org/pdf%20files/Informe%20Acceso%20a%20la%20justicia%20Español%202020507.pdf>

Esta publicação integra a **Coleção Conexões em Direitos Humanos**, projeto interinstitucional coordenado pela Escola Superior do Ministério Público da União (ESMPU), pelo Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP) e pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ), com a finalidade de tornar os relatórios da Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) acessíveis ao público de língua portuguesa, contribuindo para a disseminação do conhecimento sobre direitos humanos e o trabalho da CIDH no Brasil.

O controle de convencionalidade em relação aos padrões interamericanos é obrigatório às instituições brasileiras, por força da adesão voluntária pelo Estado brasileiro a esses tratados internacionais. Os relatórios temáticos da Comissão Interamericana fornecem uma síntese dos padrões do direito internacional dos direitos humanos no tópico de análise e apresentam recomendações aos Estados sobre como evoluir em suas políticas institucionais para melhor abordar a problemática.

Os relatórios temáticos originais da CIDH, disponíveis em seu site, são de livre acesso e podem ser utilizados e difundidos por qualquer pessoa ou instituição interessada.

Acreditamos que a democratização do conhecimento sobre o Sistema Interamericano de Direitos Humanos e as recomendações da CIDH são fundamentais para a construção de uma sociedade mais justa e igualitária e para o efetivo cumprimento pelas autoridades brasileiras de seus compromissos internacionais.

A ESMPU, responsável pela gestão editorial da coleção, disponibiliza apoio às instituições que querem contribuir com o projeto por meio da tradução e diagramação dos relatórios, buscando, assim, criar um conjunto padronizado e integrado de publicações.

Os volumes que integram a **Coleção Conexões em Direitos Humanos** e informações adicionais referentes ao projeto estão disponíveis na página da ESMPU na Internet.





# SUMÁRIO

<b>APRESENTAÇÃO</b>	<b>13</b>
<b>RESUMO EXECUTIVO</b>	<b>15</b>
<b>I   INTRODUÇÃO</b>	<b>23</b>
A. Entraves que as mulheres enfrentam ao tentar superar atos de violência: diagnóstico da situação atual	24
B. Marco jurídico do relatório: normas internacionais aplicáveis ao direito das mulheres de acessar mecanismos jurídicos adequados e eficazes quando são vítimas de violência	31
1. Obrigação de devida diligência	32
2. Devida diligência e acesso à proteção judicial	38
3. Violência e discriminação	43
a. O dever de revisão de normas, práticas e políticas discriminatórias	47
b. Devida diligência e medidas afirmativas contra a discriminação	56
<b>II   DEFICIÊNCIAS NA RESPOSTA JUDICIAL EM CASOS DE VIOLÊNCIA CONTRA A MULHER: ENTRAVES PARA O CUMPRIMENTO DA OBRIGAÇÃO DE DEVIDA DILIGÊNCIA E COMBATE À IMPUNIDADE</b>	<b>63</b>
A. Sistema de Justiça: ineficiência e impunidade diante dos casos de violência contra as mulheres	64
1. Lacunas e irregularidades na investigação dos casos de violência contra as mulheres	64
2. Deficiências no julgamento e punição dos casos de violência contra as mulheres	71
3. Falta de eficácia dos mecanismos preventivos de proteção à violência contra as mulheres	79
4. Barreiras que as vítimas enfrentam ao tentar acessar instâncias judiciais de proteção	81
5. Problemas estruturais identificados dentro do sistema de justiça que afetam a instrução processual dos casos de violência contra as mulheres	84
6. Acesso à justiça das mulheres indígenas e afrodescendentes: discriminação e racismo	89
a. Mulheres indígenas	89
b. Mulheres afrodescendentes	92
B. Legislação: deficiências na sua formulação, interpretação e aplicação	95
1. Lacunas e deficiências da legislação	95
2. Deficiências na aplicação e interpretação das leis e na implementação de programas governamentais	97

<b>III   ESFORÇOS INSTITUCIONAIS PARA ASSEGURAR A OBRIGAÇÃO DE DEVIDA DILIGÊNCIA FRENTE A ATOS DE VIOLÊNCIA CONTRA MULHERES</b>	<b>103</b>
A. Esforços do sistema de justiça	104
B. A adoção de legislação cível e penal sobre violência e discriminação contra as mulheres	109
C. Criação de programas governamentais para abordar a violência e a discriminação contra as mulheres	115
<b>IV   CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES</b>	<b>121</b>
ANEXO	129





# APRESENTAÇÃO

A garantia dos direitos humanos exige ações que vão além da ampliação de marcos normativos, do fortalecimento institucional e da implementação de políticas públicas eficazes. Implica também disseminar conhecimento acessível e qualificado sobre os desafios historicamente enfrentados por diferentes grupos sociais. Com esse propósito, o Conselho Nacional de Justiça (CNJ), por meio do Programa Justiça Plural, lança esta edição da Coleção Conexões em Direitos Humanos. A iniciativa, realizada em parceria com a Escola Superior do Ministério Público da União (ESMPU) e o Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), dedica-se à tradução e difusão de relatórios produzidos pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH).

Este volume apresenta a tradução do relatório “Acesso à justiça para as mulheres vítimas de violência nas Américas”. O documento examina os obstáculos enfrentados pelas mulheres na busca por uma resposta judicial efetiva diante da violência. Entre os entraves destacados pela CIDH estão a morosidade processual, a revitimização das denunciadas e a carência de estruturas especializadas. O relatório também sistematiza normas internacionais e propõe recomendações para o aprimoramento das respostas institucionais.

O direito das mulheres a uma justiça acessível e célere é condição essencial para a erradicação da violência de gênero. No entanto, persistem barreiras que dificultam sua efetividade e resultam em impunidade. O relatório da CIDH analisa essas dificuldades e aponta caminhos para o fortalecimento de políticas públicas que assegurem proteção e acesso efetivo à justiça. Sem informação clara e acessível, muitas mulheres permanecem à margem dos mecanismos institucionais de denúncia e assistência. O documento, assim, constitui uma contribuição valiosa à reflexão sobre avanços e desafios dessa agenda.

A publicação deste documento reafirma o compromisso do CNJ com a construção de um sistema de justiça mais acessível, equitativo e comprometido com a igualdade de gênero. Que esta obra inspire ações concretas voltadas a garantir respostas efetivas e sensíveis às demandas das mulheres. O acesso à justiça, nesse contexto, é não apenas um direito, mas também um instrumento de transformação social.

**Ministro Luís Roberto Barroso**  
**Presidente do Conselho Nacional de Justiça**  
**Brasília, setembro de 2025**





## **RESUMO EXECUTIVO**



## RESUMO EXECUTIVO

1. A Comissão Interamericana de Direitos Humanos (doravante “CIDH” ou “Comissão”) tem manifestado reiteradamente que um acesso *formal e material* a mecanismos jurídicos adequados e eficazes é indispensável para a erradicação do problema da violência contra as mulheres, assim como é essencial que os Estados cumpram sua obrigação de atuar com a devida diligência diante de tais atos. No entanto, o trabalho da CIDH e da Relatoria sobre os Direitos das Mulheres (doravante “Relatoria” ou “Relatoria sobre os Direitos das Mulheres”) revela que, frequentemente, as mulheres vítimas de violência não conseguem um acesso célere, oportuno e eficaz a esses mecanismos jurídicos quando denunciam os fatos sofridos. Por esse motivo, a grande maioria desses incidentes permanece na impunidade e, em consequência, seus direitos ficam desprotegidos.
2. Por esta razão, a CIDH elaborou este relatório sobre a situação das mulheres vítimas de violência, no qual apresenta um diagnóstico sobre os principais entraves que as mulheres enfrentam quando procuram acessar uma tutela judicial efetiva para reparar atos de violência. No relatório, a CIDH formula conclusões e recomendações para que os Estados atuem com a devida diligência com o objetivo de oferecer uma resposta judicial efetiva e oportuna diante destes incidentes. A análise deste relatório inclui os resultados de um processo de coleta de informações de diversos setores, como o sistema de justiça, servidores e representantes do poder público, a sociedade civil, o setor acadêmico e mulheres de diferentes raças, etnias e condições socioeconômicas, realizado pela Relatoria nos últimos dois anos, com o apoio financeiro do governo da Finlândia. A informação coletada foi complementada com o trabalho da CIDH, que inclui jurisprudência, audiências temáticas realizadas na sede, relatórios temáticos, capítulos sobre a situação das mulheres em determinados países, e visitas *in loco* organizadas tanto pela CIDH como pela Relatoria.
3. O direito das mulheres a viver livres de violência e discriminação tem sido consagrado como um desafio prioritário nos sistemas de proteção dos direitos humanos a nível regional e internacional. A promulgação de instrumentos internacionais que protegem o direito das mulheres de viverem livres de violência reflete o consenso e o reconhecimento por parte dos Estados do tratamento discriminatório que tradicionalmente elas têm recebido nas suas respectivas sociedades, o que resulta em vitimização e exposição a diferentes formas de violência, que inclui violência sexual, psicológica, física e o abuso dos seus corpos. Reflete também o compromisso assumido pelos Estados de adotar medidas que garantam a prevenção, investigação, responsabilização e reparação desses atos. O fato de a Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher (doravante denominada “Convenção de Belém do Pará”) ser o instrumento mais ratificado do sistema interamericano, e de a maioria dos Estados Americanos ter ratificado a Convenção para a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres (doravante designada por “CEDAW”), bem como o seu protocolo facultativo, reflete o consenso regional de que a violência contra as mulheres constitui um problema público e frequente, digno de ações estatais para alcançar sua prevenção, investigação, punição e reparação.
4. Do mesmo modo, o sistema interamericano de direitos humanos se baseia na premissa de que o acesso a mecanismos jurídicos idôneos e efetivos constitui a primeira linha de defesa dos direitos básicos. Neste sentido, instrumentos vinculativos de proteção dos direitos humanos, como a Convenção Americana sobre Direitos Humanos (doravante denominada “Convenção Americana”), a Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem (doravante denominada “Declaração Americana”), bem como a Convenção de Belém do Pará, afirmam o direito das mulheres ao acesso à proteção judicial, com garantias adequadas contra atos de violência. Nesse contexto, os Estados têm a obrigação de agir com a devida diligência para prevenir, investigar, punir e reparar esses atos. O dever dos Estados de pro-



ver mecanismos jurídicos não se limita a uma disponibilidade formal, mas tais mecanismos devem ser idôneos para reparar as violações de direitos humanos denunciadas.

5. Durante a preparação deste projeto, a CIDH recebeu informação dos Estados e integrantes do sistema de justiça, da sociedade civil, organismos internacionais e do setor acadêmico, sobre os esforços institucionais destinados a erradicar a violência contra as mulheres. A Comissão reconheceu no passado que a adoção de instrumentos internacionais de direitos humanos, como a Convenção de Belém do Pará e a CEDAW, tem promovido uma série de esforços institucionais nas áreas de justiça, legislação e programas de governo, em países de tradição *civil law* e de *common law*, com o objetivo de erradicar a violência contra as mulheres.
6. No entanto, a CIDH observa que, apesar do reconhecimento formal e jurídico dos Estados de que a violência contra as mulheres constitui um desafio prioritário, existe uma grande lacuna entre a incidência e a gravidade do problema, além da qualidade da resposta judicial oferecida. Embora a Comissão reconheça os esforços dos Estados para adotar um quadro jurídico e político que permita abordar a violência contra as mulheres, ainda persiste uma enorme distância entre a disponibilidade formal de certos mecanismos jurídicos e sua aplicabilidade efetiva. A maioria dos casos de violência contra as mulheres não são formalmente investigados, julgados e responsabilizados pelos sistemas de justiça no hemisfério. Consequentemente, a CIDH confirmou em vários países um padrão de impunidade sistemática nos procedimentos e processamento judicial destes casos. Da mesma forma, a Comissão tem observado com especial preocupação a baixa utilização do sistema de justiça por parte das mulheres em situação de violência, o tratamento inadequado que tanto as vítimas quanto seus familiares podem receber ao tentar acessar a justiça, e a persistente desconfiança de que as instâncias judiciais sejam capazes de reparar os fatos ocorridos. Esta situação não só cria um sentimento de insegurança, desamparo e desconfiança no sistema de justiça por parte das vítimas, mas este contexto de impunidade perpetua a violência contra as mulheres como um fato aceito nas sociedades americanas em prejuízo de seus direitos humanos.
7. Diante desses problemas, a CIDH constatou que na área específica do sistema de justiça, os Estados carecem de uma visão e de uma política institucionalizada abrangente para prevenir, punir, investigar e reparar atos de violência contra as mulheres. A Comissão observa algumas deficiências importantes que afetam negativamente a investigação de casos de violência contra as mulheres: atrasos injustificados nas diligências necessárias por parte das instâncias encarregadas de efetuar a investigação, lacunas e irregularidades nas diligências per se que obstaculizam o processo de julgamento e a eventual responsabilização dos casos. Contribuindo para estas duas variáveis está a falta de recursos econômicos e humanos para realizar investigações eficazes, bem como processar e responsabilizar os casos. Esta situação é particularmente crítica nas áreas rurais e marginalizadas.
8. Além das deficiências na etapa de investigação, a CIDH observa com grande preocupação a ineficácia do sistema de justiça para julgar e responsabilizar os perpetradores de atos de violência contra as mulheres. Deve-se notar que, embora existam carências estruturais no âmbito econômico e de recursos humanos para processar demandas com rapidez e eficácia, em casos de violência contra as mulheres, muitas vezes a falta de investigação dos fatos denunciados, bem como a ineficácia do sistema de justiça para processar e responsabilizar esses casos é afetada pela existência de estereótipos socioculturais discriminatórios. Eles influenciam na atuação dos servidores em todos os níveis do Poder Judiciário, que consideram os casos de violência como não prioritários e desqualificam as vítimas, não realizam exames fundamentais para a identificação dos responsáveis, dão ênfase exclusiva às provas físicas/materiais e testemunhais, dão pouca credibilidade às afirmações das vítimas e adotam um tratamento inadequado a elas e aos seus familiares quando tentam colaborar na investigação dos fatos. Essas deficiências resultam em um número ainda ínfimo de audiências de instrução e julgamento, além de sentenças condenatórias, que não correspondem ao elevado número de denúncias e à relevância do problema.

9. Também foi constatado que, em muitos casos, as mulheres são vítimas de agressões fatais após terem buscado a proteção do Estado, e mesmo tendo sido beneficiadas com medidas protetivas, essas não são devidamente implementadas nem supervisionadas. Em termos de prevenção e proteção, a CIDH constatou que as autoridades estatais, e em particular a polícia, não cumprem o seu dever de proteger as mulheres vítimas de violência contra atos iminentes. A Comissão constatou problemas graves no cumprimento e no acompanhamento das medidas protetivas ou medidas cautelares emitidas, situação que se torna particularmente crítica no âmbito da violência intrafamiliar. Entre as razões que explicam a inação das autoridades estatais estão a sua desconfiança no que é alegado pelas vítimas e a sua percepção do assunto como algo privado e de baixa prioridade.
10. A CIDH também identificou uma série de problemas estruturais dentro dos sistemas de justiça que afetam a instrução processual de casos de violência contra as mulheres, assim como de outras violações de direitos humanos. Destacam-se, entre eles, a ausência de instituições do sistema de justiça em áreas rurais, empobrecidas e marginalizadas; a falta de defensores públicos ou advogados dativos para as vítimas de violência que não dispõem de recursos econômicos; a fragilidade do Ministério Público, assim como das forças policiais responsáveis pela investigação dos crimes; e a ausência de delegacias e núcleos especializados do Ministério Público com os conhecimentos técnicos especializados necessários para lidar com casos de violência. Outro obstáculo relevante encontrado é a precariedade e a falta de coordenação dos sistemas de informação para obter estatísticas sobre incidentes e casos de violência contra as mulheres, indispensáveis para examinar causas e tendências desse fenômeno.
11. A CIDH pôde constatar que a violência e a discriminação contra as mulheres ainda são fatos aceitos nas sociedades americanas, o que se reflete na resposta e no tratamento dos casos de violência por parte dos operadores do sistema de justiça e da polícia. Consequentemente, é notória a necessidade de os Estados criarem e fortalecerem programas de treinamento para operadores do sistema de justiça e da polícia sobre o problema da violência contra as mulheres como uma grave violação de direitos humanos, destacando sua obrigação de oferecer tratamento digno e humano às vítimas quando tentam acessar instâncias judiciais. Apesar da disseminação dos programas de capacitação orientados a operadores do sistema de justiça e da polícia, a CIDH verificou que o impacto destes tem sido heterogêneo e que muitos deles carecem da institucionalização e dos mecanismos de responsabilização necessários para realizar mudanças sustentáveis.
12. Da mesma forma, a CIDH verificou uma série de entraves que dificultam a interposição de denúncias de atos de violência. Entre as razões expostas para este problema estão a vitimização secundária que as mulheres podem sofrer ao tentar denunciar os fatos perpetrados; a falta de proteção e garantias judiciais para resguardar a dignidade e a segurança dessas vítimas e das testemunhas; o alto custo dos processos; e a localização geográfica das instâncias judiciais receptoras de denúncias.
13. Da mesma forma, a CIDH destaca com preocupação a falta de informação à disposição das vítimas e de seus familiares sobre como acessar as instituições de proteção judicial, sobre a tramitação dos casos e sobre como contribuir para a investigação dos fatos dos crimes. A Comissão expressa a sua preocupação com a proliferação de incidentes em que familiares de mulheres vítimas de violência tentam obter informações sobre a investigação de casos e colaborar nestes processos, e não são tratados de forma digna e humana. A CIDH também constatou a dificuldade que existe para obter estatísticas uniformes a nível nacional sobre casos de violência contra as mulheres, e que este fato se traduz em uma invisibilização do problema da violência, e impede o desenvolvimento de políticas públicas na área judicial que correspondam à gravidade e à magnitude desse problema.

14. A CIDH também observou que certos grupos de mulheres quando são vítimas de violência experimentam necessidades específicas para acessar instâncias judiciais de proteção. A Convenção de Belém do Pará estabelece que os problemas da violência e da discriminação não afetam em igual medida todas as mulheres, porque algumas delas estão mais expostas à violação de seus direitos. A CIDH observou que a violência, a discriminação e as dificuldades de acesso à justiça afetam de forma diferente as mulheres indígenas e afrodescendentes, porque estão particularmente expostas à violação de seus direitos devido ao racismo. Da mesma forma, confirmou que os entraves que enfrentam no acesso a mecanismos jurídicos adequados e eficazes para reparar as violações sofridas podem ser particularmente críticos porque sofrem de várias formas de discriminação combinada, por serem mulheres, pela sua origem étnica ou racial e/ou por sua condição socioeconômica. Portanto, é essencial implementar iniciativas de coleta de informação, incluindo estatísticas, pesquisas e estudos, que reflitam as necessidades específicas destas mulheres para facilitar o exercício e a garantia dos seus direitos pelo sistema de justiça.
15. A CIDH também observa dois níveis de entraves em relação ao conteúdo da legislação civil e penal existente sobre violência contra as mulheres, que impedem a efetiva responsabilização e reparação destes atos. O primeiro diz respeito à linguagem e ao conteúdo da legislação, e consiste em deficiências, lacunas, falta de padronização, além da presença de conceitos discriminatórios que atuam em detrimento e em desvantagem das mulheres. A Comissão observa a existência de legislação anacrônica, assim como disposições discriminatórias baseadas em concepções estereotipadas do papel social desempenhado pelas mulheres e de valores como a honra, o pudor e a castidade da vítima. Em alguns países, ainda existem disposições legais que isentam o agressor de atos de estupro se ele se casar com a vítima. Da mesma forma, a Comissão verificou que as leis em geral ainda se concentram principalmente na violência doméstica e intrafamiliar, e não abrangem as diversas manifestações de violência cometidas contra as mulheres, bem como os contextos em que tais fatos ocorrem além do familiar.
16. A CIDH constatou que em alguns Estados americanos, além do texto de algumas disposições legais que discriminam as mulheres, existe uma diversidade de fatores que limitam a correta aplicação das leis pelas autoridades estatais. Entre os fatores mais relevantes estão a ausência de regulamentos e procedimentos claros, assim como a carência de programas de formação voltados à capacitação de agentes públicos para a correta interpretação e aplicação das leis em casos de violência contra as mulheres. Além disso, há a sobrecarga de trabalho das instituições responsáveis pela implementação da legislação e a falta de conhecimento, por parte da população em geral, sobre as normas vigentes e sua interpretação. É necessário um compromisso genuíno por parte dos Estados, respaldado por recursos financeiros e humanos adequados, para garantir a correta aplicação e implementação da legislação vigente na área da justiça.
17. Por outro lado, a CIDH recebeu diversas informações sobre os programas de governo existentes que têm por finalidade oferecer serviços de apoio a mulheres vítimas de violência e facilitar a proteção de seus direitos no âmbito da justiça. Contudo, observa-se uma série de falhas no funcionamento dos programas governamentais que visam a prestação de serviços multidisciplinares às vítimas de violência. Entre os problemas destacam-se a falta de coordenação e colaboração entre os programas; deficiências na prestação dos serviços multidisciplinares requeridos pelas vítimas; a falta de recursos para tornar sustentável seu funcionamento; e sua limitada cobertura geográfica, o que afeta de maneira particularmente crítica as mulheres que vivem em zonas marginalizadas, rurais e empobrecidas. Da mesma forma, a Comissão destaca a necessidade de legitimar, proteger e apoiar o trabalho das organizações da sociedade civil que prestam serviços multidisciplinares às vítimas de violência, através de auxílio financeiro e políticas públicas, especialmente no que diz respeito à prestação de informações sobre como apresentar denúncias sobre atos de violência contra as mulheres e como acessar uma proteção judicial eficaz.

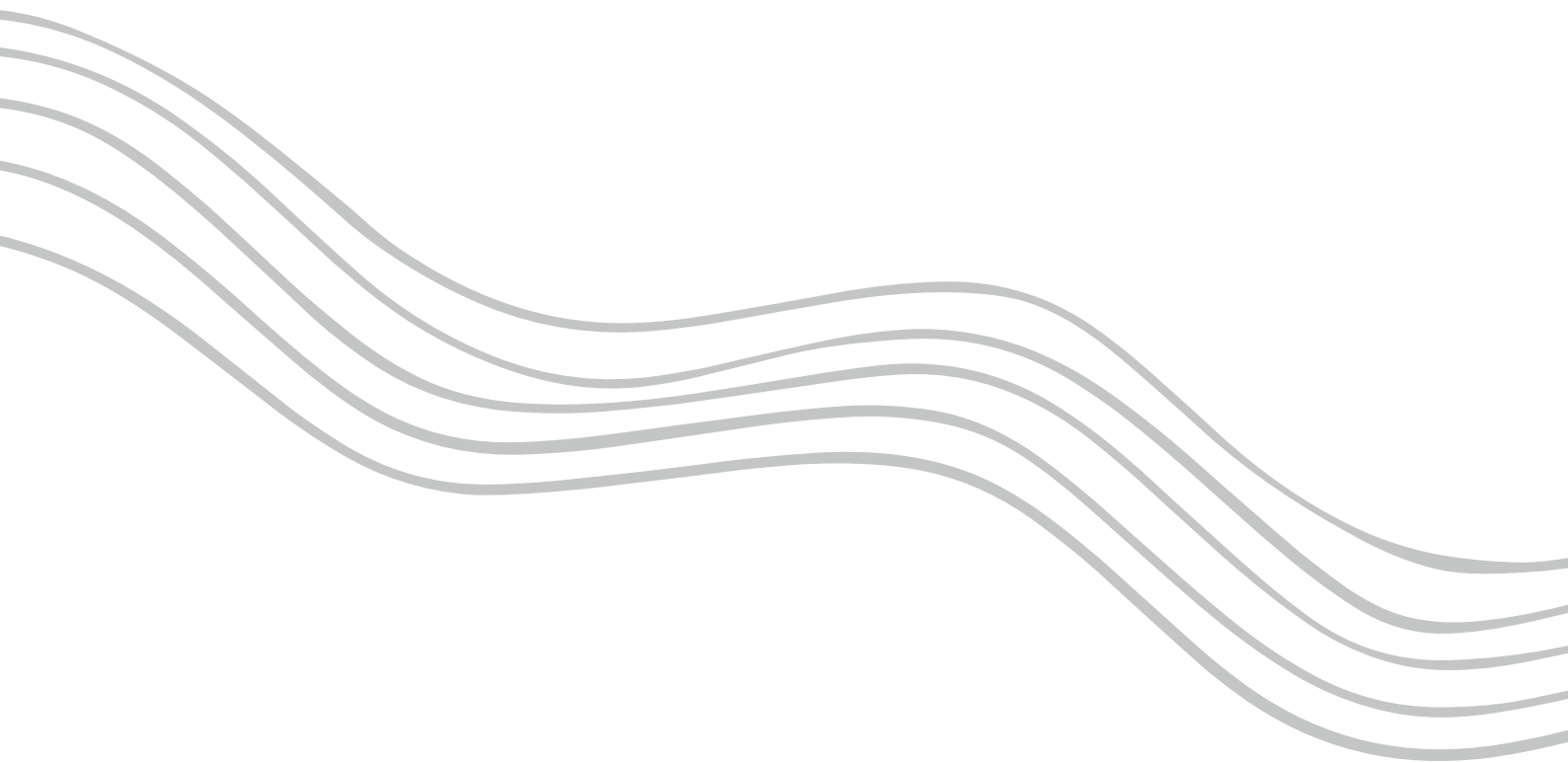
18. A CIDH manifesta uma grande preocupação ante o fato de que a maioria dos atos de violência contra as mulheres ficam na impunidade, perpetuando a aceitação social deste fenômeno, e reitera a necessidade de melhorar a resposta judicial dos Estados para cumprir plenamente com sua obrigação de devida diligência. Através deste processo de coleta de informações, a Comissão confirmou que o próximo passo no avanço dos direitos das mulheres vítimas de violência e discriminação, assim como o seu acesso efetivo à justiça, consiste em passar do reconhecimento formal dos seus direitos para o reconhecimento real e efetivo de tais direitos.
19. As recomendações deste relatório estão voltadas à formulação de medidas e políticas estatais que assegurem uma resposta judicial adequada, imediata, célere, abrangente, rigorosa e imparcial aos casos de violência contra as mulheres. As recomendações têm três objetivos específicos. Em primeiro lugar, os Estados devem elaborar uma política pública abrangente, apoiada por recursos adequados, para garantir que as vítimas de violência tenham acesso adequado à justiça e que esses atos sejam devidamente prevenidos, investigados, responsabilizados e reparados. Em segundo lugar, têm como objetivo incentivar os Estados a criarem as condições necessárias para que as mulheres possam utilizar o sistema de justiça para remediar os atos de violência sofridos e receber um tratamento digno por parte dos servidores quando recorrem aos tribunais. Finalmente, visam motivar os Estados a adotar medidas públicas para redefinir as concepções tradicionais do papel das mulheres na sociedade e promover a erradicação de estereótipos socioculturais discriminatórios que impedem o seu pleno acesso à justiça.
20. A Comissão Interamericana reitera seu compromisso de colaborar com os Estados americanos na busca de soluções para os problemas identificados. Algumas medidas adotadas para enfrentar essa situação evidenciam a compreensão e o reconhecimento da gravidade dos problemas existentes, bem como o compromisso dos integrantes do setor público e da sociedade civil em abordar efetivamente as numerosas barreiras que as mulheres enfrentam ao denunciar casos de violência e discriminação para obter uma reparação adequada por esses fatos.





|

# INTRODUÇÃO



# INTRODUÇÃO

## A. Entraves que as mulheres enfrentam ao tentar superar atos de violência: diagnóstico da situação atual

1. A CIDH observa que o direito das mulheres a viver livres de violência e discriminação foi consagrado e estabelecido como um desafio prioritário nos sistemas de proteção de direitos humanos a nível regional e internacional. A promulgação de instrumentos internacionais de direitos humanos que protegem o direito das mulheres a viver livres de violência reflete um consenso e reconhecimento por parte dos Estados sobre o tratamento discriminatório tradicionalmente recebido pelas mulheres em suas sociedades. O fato de que a Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência Contra a Mulher (doravante denominada “Convenção de Belém do Pará”) seja o instrumento mais ratificado do sistema interamericano<sup>1</sup>, e que a maioria dos Estados americanos tenha ratificado a Convenção para a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher (doravante “CEDAW”) e seu protocolo facultativo, reflete o consenso regional de que a violência contra as mulheres é um problema público e relevante, digno de ações estatais para conseguir sua prevenção, investigação, punição e reparação.
2. O precedente jurídico do sistema interamericano afirma que um acesso *formal e material* a garantias e proteções judiciais, é indispensável para a erradicação do problema da violência contra as mulheres e, portanto, para que os Estados cumpram de maneira efetiva com as obrigações internacionais que assumiram livremente, atuando com a devida diligência frente a este grave problema de direitos humanos. No entanto, o trabalho da CIDH e da Relatoria sobre os Direitos das Mulheres (doravante a “Relatoria” ou “Relatoria sobre direitos das mulheres”) revela que as mulheres vítimas de violência frequentemente não obtêm um acesso a mecanismos jurídicos idôneos e efetivos ao denunciar os fatos sofridos, permanecendo a grande maioria destes incidentes em impunidade, e por conseguinte ficando seus direitos desprotegidos. A CIDH observa que a grande maioria dos casos de violência contra as mulheres se encontram marcados pela impunidade, o que alimenta a perpetuidade desta grave violação aos direitos humanos.
3. Por essa razão, a CIDH elaborou este relatório, no qual se apresenta um diagnóstico dos principais entraves enfrentados pelas mulheres no acesso a mecanismos jurídicos dotados de garantias adequadas. Além disso, o documento formula conclusões e recomendações para que os Estados atuem com a devida diligência, assegurando uma resposta judicial eficaz diante de casos de violência contra as mulheres. A análise deste relatório inclui informação remetida à CIDH por uma diversidade de setores que incluem o sistema de justiça, servidores e representantes governamentais, a sociedade civil, o setor acadêmico e mulheres de diferentes raças, etnias e condições socioeconômicas, como parte de um processo de pesquisa realizado nos últimos dois anos pela Relatoria, com o apoio financeiro do Governo da Finlândia<sup>2</sup>.
4. Como parte da preparação deste relatório, a CIDH distribuiu um questionário aos Estados membros da Organização dos Estados Americanos (doravante denominada “OEA”), a especialistas da sociedade civil, a organizações internacionais e ao setor acadêmico. Esse questionário foi respondido por um total de 23 Estados Membros da OEA, o maior número de respostas obtido na história da CIDH. Além disso, diversos especialistas da região que atuam no sistema de justiça, organizações internacionais e entidades da sociedade civil também participaram. Ademais, foram organizadas cinco reuniões de especialistas em Washington, D. C. (19-20 de abril de 2005), Peru (1-2 de agosto de 2005), Costa Rica (11-12 de agosto de 2005), Argentina (12-13 de setembro de 2005) e Jamaica (29-30 de setembro de 2005).

1 A Convenção de Belém do Pará conta com 32 ratificações de Estados Membros da OEA.

2 Ver anexo A para uma descrição completa do processo de coleta de informação empreendido pela Relatoria sobre direitos das mulheres com o apoio do Governo da Finlândia.



de 2005)<sup>3</sup>, de alcance regional e sub-regional, que contaram com a participação de mais de 130 especialistas, representantes dos setores do governo, do sistema de justiça, da sociedade civil, de organismos internacionais e do setor acadêmico. A informação coletada durante a implementação do projeto foi complementada com o trabalho do sistema interamericano, que compreende jurisprudência, audiências temáticas realizadas na sede<sup>4</sup>, relatórios temáticos, capítulos sobre a situação das mulheres em determinados países, e visitas *in loco* organizadas tanto pela CIDH como pela Relatoria.

5. O presente relatório define o conceito de “acesso à justiça” como o acesso *formal e material* a instâncias e mecanismos jurídicos de proteção contra atos de violência, em conformidade com os parâmetros internacionais de direitos humanos. A CIDH estabeleceu que um acesso adequado à justiça não se circunscreve apenas à existência formal de mecanismos jurídicos, mas também que esses sejam idôneos para investigar, responsabilizar e reparar as violações denunciadas. Como será analisado mais adiante, uma resposta judicial efetiva frente a atos de violência contra as mulheres compreende a obrigação de tornar acessíveis mecanismos jurídicos simples, céleres, idôneos e imparciais de maneira não discriminatória, para investigar, responsabilizar e reparar estes atos, e prevenir desta maneira a impunidade.
6. Este relatório baseia-se na premissa de que o poder judicial constitui a primeira linha de defesa a nível nacional para a proteção dos direitos e liberdades individuais das mulheres e, portanto, na importância da sua resposta eficaz às violações dos direitos humanos. Uma resposta judicial adequada é essencial para que as mulheres vítimas de violência tenham reparação pelos acontecimentos sofridos e não fiquem impunes. Cabe destacar que, neste relatório, o sistema de justiça compreende o Poder Judiciário (todas as suas instâncias, tribunais e setores administrativos), a polícia e os serviços de medicina legal, localizados em áreas urbanas e rurais, com competência nacional e/ou local.
7. Neste relatório, a CIDH destaca que a análise dos entraves que as mulheres enfrentam no acesso à justiça nas Américas foi realizada considerando problemas estruturais específicos dos sistemas de justiça na região, identificados pela Comissão. Expressou repetidamente a sua preocupação com o problema da impunidade e a ineficácia dos sistemas de justiça para a preveni-la<sup>5</sup>. Da mesma forma, foram reconhecidos outros problemas estruturais que

---

3 As reuniões foram organizadas em colaboração com as seguintes entidades: Instituto de Defesa Legal (Peru); Equipe Latino-Americana de Justiça e Gênero, e Centro de Estudos Jurídicos e Sociais (Argentina); Instituto Latino-Americano de Direitos Humanos (Costa Rica); e o Fundo de Desenvolvimento das Nações Unidas para as Mulheres (Jamaica).

4 Ver, por exemplo, CIDH, Audiência Temática, *Violência Doméstica na América Central*, 125º Período Especial de Sessões, organizado pelo Centro de Justiça e Direito Internacional (CEJIL) e organizações pertencentes à Rede Feminista Centro-Americana contra a Violência às Mulheres - Las Dignas, Las Mélidas, ORMUSA e CEMUJERES de El Salvador, CEFEMINA da Costa Rica; o Centro dos Direitos da Mulher de Honduras, a Rede de Mulheres contra a Violência da Nicarágua, a Rede de Mulheres contra a Violência do Panamá, a Rede de Não-Violência contra as Mulheres da Guatemala, 19 de julho de 2006; CIDH, Audiência Temática, *Feminicídio na América Latina*, 124º Período Ordinário de Sessões, organizado pela Comissão Mexicana de Defesa e Promoção dos Direitos Humanos, A.C. (CM-DPDH), Centro de Justiça e Direito Internacional (CEJIL), Federação Internacional de Direitos Humanos (FIDH), Comitê Latino-Americano e Caribenho para a Defesa dos Direitos da Mulher (CLADEM), Kuña Aty (Paraguai), DEMUS (Peru), Anistia Internacional (Peru), Católicas pelo Direito de Decidir (México), Centro de Promoção da Mulher Gregoria Apaza (Bolívia), Rede Nacional de Informação e Comunicação RED ADA (Bolívia), Centro de Ação Legal em Direitos Humanos (CALDH - Guatemala), Sisma Mujeres (Colômbia), Rede pela Não-Violência contra as Mulheres da Guatemala, Escritório de Washington para a América Latina (WOLA), 3 de março de 2006; CIDH, *Audiência Temática, Audiência sobre a Situação da Mulher e o Sistema de Justiça na Região*, 121º Período Ordinário de Sessões, organizado pelo Centro de Direitos Reprodutivos (CRR) e pelo Centro de Justiça e Direito Internacional (CEJIL), 21 de outubro 2004.

5 CIDH, *Justicia e Inclusión Social: Los Desafíos de la Democracia en Guatemala*, OEA/Ser.L/V/II.118, Doc. 5 rev. 1, 29 dezembro 2003, capítulo I; CIDH, *Segundo Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en Perú*, OEA/Ser.L/V/II.106, Doc. 59, rev., 2 de junho de 2000, capítulo II. Ver também CIDH, *Tercer Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en Paraguay*, OEA/Ser./V/VII. 110, Doc. 52, 9 de março de 2001, capítulo III.

afetam esses sistemas de justiça nas Américas, entre eles a fragilidade do Poder Judiciário, os ataques à sua independência e imparcialidade, a insuficiência orçamentária, os entraves enfrentados pelas pessoas de baixa renda para acessar a justiça, a instabilidade dos juízes em vários países da região, a remoção de magistrados sem o respeito às garantias mínimas do devido processo e as ameaças recebidas por juízes, promotores e testemunhas, acompanhadas de medidas de proteção insuficientes por parte do Estado<sup>6</sup>. Da mesma forma, a CIDH reconheceu a situação particularmente crítica em que grupos tradicionalmente discriminados como as mulheres, povos indígenas e afrodescendentes enfrentam para acessar o sistema<sup>7</sup>.

8. Estes problemas estruturais afetam de forma mais crítica as mulheres, como consequência da discriminação que sofreram historicamente. A CIDH constatou a existência e a persistência de estereótipos e comportamentos socioculturais discriminatórios que agem em detrimento das mulheres, que impedem a implementação do marco jurídico existente e a punição efetiva dos atos de violência, apesar de que este desafio foi identificado como prioritário pelos Estados americanos. O ritmo das mudanças legislativas, políticas e institucionais nas sociedades americanas tem sido mais acelerado do que a transformação cultural de homens e mulheres em relação à violência e à discriminação. Esse descompasso se reflete na resposta dos servidores do Judiciário diante de atos de violência contra as mulheres.
9. Do mesmo modo, dentro da presente análise é importante destacar que em dezenove países do hemisfério, foram realizadas uma série de reformas aos sistemas de justiça e, portanto, os aspectos de gênero discutidos e analisados neste relatório se desenvolveram neste contexto e cenário de mudança. Desde a década de 1990, grande parte dos países de língua espanhola das Américas têm promovido processos destinados a reformar os seus sistemas de justiça penal, com o objetivo de transformá-los de sistemas inquisitivos e escritos para sistemas acusatórios e orais. O Centro de Estudos de Justiça das Américas (doravante o “CEJA”), que acompanha de perto essas reformas, descreveu as principais mudanças da seguinte forma:

a substituição de sistemas de caráter inquisitivo por sistemas acusatórios, atribuindo a persecução penal ao Ministério Público, introduzindo-se princípios de oralidade e publicidade das audiências e julgamentos, criando novas instituições ou fortalecendo algumas dessas, dando maior protagonismo às partes envolvidas no processo, e em alguns casos criando mecanismos alternativos para a solução dos conflitos<sup>8</sup>.

10. Nesse contexto, é importante esclarecer que a definição de “violência contra as mulheres” utilizada como referência no presente relatório é a incluída na Convenção de Belém do Pará:

qualquer ato ou conduta baseada no gênero, que cause morte, dano ou sofrimento físico, sexual ou psicológico à mulher, tanto na esfera pública como na esfera privada.<sup>9</sup>

inclui violência física, sexual e psicológica:

- a) ocorrida no âmbito da família ou unidade doméstica ou em qualquer relação interpessoal, quer o agressor compartilhe, tenha compartilhado ou não a sua residência, incluindo-se, entre outras formas, o estupro, maus-tratos e abuso sexual;

---

6 CIDH, *Informe Anual 2005*, OEA/Ser.L/V/II.124, Doc. 7, 27 de fevereiro de 2006, capítulo I; CIDH, *Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 2003*, OEA/Ser.L/V/II.118, Doc. 70, rev. 2, 29 de dezembro de 2003, capítulo I.

7 CIDH, *Informe Anual 2005*, OEA/Ser.L/V/II.124, Doc. 7, 27 de fevereiro de 2006, capítulo I.

8 Centro de Estudios de Justicia de las Américas (CEJA), *Evaluación de la Reforma Procesal Penal desde una Perspectiva de Género*, Farito Simon e Lidia Casas, novembro 2004, pág. 3.

9 Convenção de Belém do Pará, artigos 1º e 2º.

- b) ocorrida na comunidade e cometida por qualquer pessoa, incluindo, entre outras formas, o estupro, abuso sexual, tortura, tráfico de mulheres, prostituição forçada, sequestro e assédio sexual no local de trabalho, bem como em instituições educacionais, serviços de saúde ou qualquer outro local; (...)
11. Sobre o conceito de violência, entre os princípios mais importantes consagrados nesta Convenção e que serão aplicados à análise do presente relatório estão os seguintes:
- Reconhece expressamente a relação que existe entre violência de gênero e discriminação, indicando que tal violência é um reflexo das relações de poder historicamente desiguais entre mulheres e homens; que o direito de toda mulher a uma vida livre de violência inclui o direito de ser livre de toda forma de discriminação; e de ser valorizada e educada livre de padrões estereotipados<sup>10</sup>;
  - Estabelece que a violência afeta as mulheres por múltiplas vias, dificultando o exercício de outros direitos fundamentais de natureza civil e política, bem como econômicos, sociais e culturais<sup>11</sup>;
  - Dispõe que os Estados partes devem agir com devida diligência para prevenir, investigar e responsabilizar a violência contra as mulheres que ocorre tanto em espaços públicos como privados, que ocorra dentro do lar ou da comunidade, perpetrada por agentes ou instituições públicas<sup>12</sup>;
  - Dispõe que os Estados devem levar especialmente em conta a situação de vulnerabilidade à violência que as mulheres podem sofrer devido, entre outros, à sua condição racial ou étnica; por serem migrantes, refugiadas, deslocadas, grávidas, deficientes, menores de idade ou idosas; por enfrentarem uma situação econômica vulnerabilizada; por terem sido afetadas por situações de conflito armado ou serem privadas de sua liberdade<sup>13</sup>.
12. Em outras palavras, o sistema interamericano reconhece que a violência contra as mulheres e sua raiz, a discriminação, é um problema grave de direitos humanos com repercussões negativas para as mulheres e a comunidade que as rodeia, e constitui um impedimento ao reconhecimento e gozo de todos seus direitos humanos, incluindo o respeito à sua vida e sua integridade física, psíquica e moral.
13. Os princípios consagrados na definição de “violência contra a mulher” da Convenção de Belém do Pará são reforçados pela definição de violência incluída na Recomendação 19 do Comitê das Nações Unidas para a Eliminação da Discriminação contra as Mulheres, que monitora o cumprimento da CEDAW, que foi elaborada com o objetivo de promover a igualdade *formal* e *material* entre homens e mulheres no exercício dos seus direitos humanos e liberdades fundamentais<sup>14</sup>. O Comitê que monitora o cumprimento da CEDAW estabeleceu que a definição de discriminação estipulada na Convenção inclui a violência contra as mulheres em todas as suas formas, incluindo<sup>15</sup>:

10 Ver preâmbulo, artigos 4º e 6º. A Comissão manifestou-se sobre as graves consequências que a discriminação contra as mulheres pode ter e noções estereotipadas do seu papel na sociedade, incluindo a violência contra as mulheres. Ver CIDH, Relatório de Mérito, Nº 4/01, *María Eugenia Morales de Sierra (Guatemala)*, 19 de janeiro de 2001, § 44.

11 Ver Convenção de Belém do Pará, preâmbulo, artigos 4º e 5º.

12 Ver Convenção de Belém do Pará, artigos 2º e 7º.

13 Ver Convenção de Belém do Pará, artigo 9º.

14 Nações Unidas, Comitê para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, *Recomendación General 25, Referente a medidas especiales de carácter temporal*, U.N. Doc./CEDAW/C/2004/I/WP.1/Rev.1 (2004), seção II.

15 Nações Unidas, Comitê para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, *Recomendación General 19, La violencia contra la mujer*, U.N. Doc. HRI/GEN/1//Rev.1 (1994), pág. 84, § 11.

(...) Atos que causam danos ou sofrimento de natureza física, mental ou sexual, ameaças de cometê-los, coerção e outras formas de privação de liberdade. A violência contra a mulher pode violar disposições da Convenção, independentemente de mencionarem expressamente a violência.

14. Aplicando esse marco de análise, o relatório conclui que, apesar do reconhecimento formal e jurídico dos Estados de que a violência contra as mulheres constitui um desafio prioritário, existe uma grande lacuna entre a gravidade e a recorrência do problema com a qualidade da resposta judicial oferecida. A CIDH pôde constatar que em muitos países da região existe um padrão de impunidade sistemática nos processos judiciais e nas atuações relacionadas com casos de violência contra as mulheres. A maioria desses casos não são formalmente investigados, julgados e punidos pelos sistemas de justiça no hemisfério.
15. A esse respeito, a CIDH recebeu dos Estados, organismos internacionais e regionais, além de entidades da sociedade civil, uma série de estatísticas que refletem o baixo número de investigações iniciadas e de sentenças condenatórias em casos de violência contra as mulheres. Entre os dados governamentais, em sua resposta ao questionário, O Estado do Chile indicou que no ano de 2004, de um total de 236.417 casos recebidos sobre violência intrafamiliar, só se formalizou a investigação de um total de 14.149 (5,9%)<sup>16</sup>. 92% dos casos foram arquivados após a primeira audiência e desde a entrada em vigor da lei 19.325 sobre violência intrafamiliar em 1994, as denúncias de violência intrafamiliar cresceram anualmente entre 8 e 10%<sup>17</sup>. Sobre a Venezuela, na resposta ao questionário, o Estado indicou que a maioria dos casos de violência contra as mulheres não chega à fase de sentença<sup>18</sup>. O Estado da República Dominicana informou que em 2003, de 2.345 denúncias de violência intrafamiliar registradas, foram proferidas 1.036 sentenças definitivas e apenas 246 delas foram condenatórias por violação da lei 24-97 sobre violência intrafamiliar<sup>19</sup>. Em 2004 foram apresentadas 1.056 denúncias, proferidas 502 sentenças definitivas e destas apenas 188 foram condenatórias<sup>20</sup>.
16. Na Bolívia, uma investigação realizada pelo sistema de justiça revelou que, de 100% dos processos analisados relacionados aos direitos das mulheres, 71,2% foram rejeitados pelos promotores por falta de provas, sendo que, desses, 41% correspondem a crimes sexuais<sup>21</sup>. Também foi identificada discriminação de gênero nas atuações dos servidores do Judiciário em casos cíveis e penais, evidenciada nas decisões judiciais, nos argumentos apresentados pelas partes (autores e réus), por testemunhas, pelo Ministério Público e pela polícia<sup>22</sup>. A investigação também revelou que as mulheres são as que mais buscam a judicialização para a reparação de seus direitos<sup>23</sup>.

---

16 Em sua resposta, o Estado chileno cita números do Boletim Estatístico do Ministério Público correspondente ao primeiro semestre de 2004. Resposta do Estado do Chile ao questionário da CIDH sobre a situação do acesso à justiça das mulheres nas Américas, 18 de novembro de 2005, pág. 26.

17 Resposta do Estado do Chile ao questionário da CIDH sobre a situação do acesso à justiça das mulheres nas Américas, 18 de novembro de 2005, pág. 27.

18 Resposta do Estado da Venezuela ao questionário da CIDH sobre a situação do acesso à justiça das mulheres nas Américas, 26 de outubro de 2005.

19 Resposta do Estado da República Dominicana ao questionário da CIDH sobre a situação do acesso à justiça das mulheres nas Américas, 31 de outubro de 2005.

20 Resposta do Estado da República Dominicana ao questionário da CIDH sobre a situação do acesso à justiça das mulheres nas Américas, 31 de outubro de 2005.

21 Ver Supremo Tribunal de Justiça, Tribunal Constitucional da Bolívia, *Sesgo de Género en la Administración de la Justicia*, Dra. Emilse Ardaya, Magistrada da Suprema Corte de Justiça, Dra. Elisabeth Iniguez, Magistrada do Tribunal Constitucional, do Centro Juana Azurduy e da Agência Espanhola de Cooperação Internacional.

22 Ver Supremo Tribunal de Justiça, Tribunal Constitucional da Bolívia, *Sesgo de Género en la Administración de la Justicia*, Dra. Emilse Ardaya, Magistrada do Supremo Tribunal de Justiça, Dra. Elisabeth Iniguez, Magistrada do Tribunal Constitucional, do Centro Juana Azurduy e da Agência Espanhola de Cooperação Internacional.

23 Ver Supremo Tribunal de Justiça, Tribunal Constitucional da Bolívia, *Sesgo de Género en la Adminis-*

17. As investigações realizadas por organismos internacionais e pela sociedade civil revelam também a falta de investigação e punição da maioria dos casos de violência contra as mulheres. No Equador, um estudo realizado pelo Centro Equatoriano para a Promoção e Ação da Mulher (doravante “CEPAM”) revelou que a percentagem de processos iniciados na esfera penal é muito baixa em relação a todas as denúncias. Por exemplo, em 16 tribunais da cidade de Guayaquil, em um ano houve 802 denúncias e apenas 104 casos foram processados, o que representa uma porcentagem de 12,96%<sup>24</sup>. Na Nicarágua, uma investigação realizou uma análise jurídica de 1.077 sentenças relacionadas com os direitos das mulheres em matéria penal, o que revela que mais de metade são absolvições e em apenas 8 foram aplicadas medidas de proteção dentro do marco regulamentar existente<sup>25</sup>.
18. Por outro lado, as investigações realizadas no Chile, Equador e Guatemala concluem que o percentual de casos de crimes sexuais levados a julgamento nesses três países é notoriamente baixo: no Chile, a média de casos que chegaram a julgamento em 2002 representou 3,89% das denúncias recebidas; no Equador, o percentual de casos que chegaram à sentença (e, portanto, a julgamento) em 12 meses foi de 2,75%; e na Guatemala, o percentual de casos que chegaram a julgamento representou 0,33%<sup>26</sup>.
19. Da mesma forma, a CIDH tem recebido informações através de audiências temáticas que apontam para deficiências na investigação e punição de atos de violência contra as mulheres<sup>27</sup>. Em tais informações destacam-se omissões e erros nos procedimentos de investiga-

---

*tración de la Justicia*, Dra. Emilse Ardaya, Magistrada do Supremo Tribunal de Justiça, Dra. Elisabeth Iniguez, Magistrada do Tribunal Constitucional, do Centro Juana Azurduy e da Agência Espanhola de Cooperação Internacional.

- 24 CEPAM Guayaquil-CONAMU, *Caminho seguido por meninas/meninos, adolescentes e suas famílias em situação de violência sexual. Um sofrimento que não se ouve...*, Guayaquil-Ecuador, dezembro de 2002, (documento não publicado).
- 25 CIDH, Audiência Temática, *Violência Doméstica na América Central*, 125º Período Extraordinário de Sessões, organizada pelo Centro de Justiça e Direito Internacional (CEJIL) e organizações componentes da Rede Feminista Centro-Americana contra a Violência às Mulheres - Las Dignas, Las Mélidas, ORMUSA e CEMUJERES de El Salvador, CEFEMINA da Costa Rica, o Centro dos Direitos da Mulher de Honduras, a Rede de Mulheres contra a Violência da Nicarágua, Rede de Mulheres contra a Violência do Panamá, Rede de Não-Violência contra as Mulheres da Guatemala, 19 de julho de 2006 citando pesquisa de Maria Auxiliadora Meza, *Análise Legal de Sentenças Relativas a Crimes de Violência Doméstica e Sexual e Ações Civis em Matéria de Família*, Manágua, 2005.
- 26 Lidia Casas-Becerra e Alejandra Mera González-Ballesteros, *Crimes Sexuais e Lesões. La Violencia de Género en la Reforma Procesal Penal en Chile: Informe Final*, novembro de 2004 (pesquisa parte do projeto “Gênero e Reformas na Justiça Processual Penal” realizado pelo Centro de Estudos de Justiça das Américas); Kenia Herrera e Andrea Diez, *Violencia contra las mujeres: Tratamiento por Parte de la Justicia Penal de Guatemala*, novembro de 2004 (pesquisa parte do projeto “Gênero e Reformas na Justiça Processual Penal” realizado pelo Centro de Estudos de Justiça das Américas); Patricia Esqueteni e Jacqueline Vásquez, *Informe: Género y Reforma Procesal Penal – Ecuador*, novembro de 2004 (pesquisa parte do projeto “Gênero e Reformas da Justiça Processual Penal” realizado pelo Centro de Estudos de Justiça das Américas); Margarita Puerto, *Evaluación de la Reforma Procesal Penal desde una Perspectiva de Género: Honduras. Relatório Final*, novembro de 2004 (pesquisa parte do projeto “Gênero e Reformas da Justiça Processual Penal” realizado pelo Centro de Estudos de Justiça das Américas); Centro de Estudos de Justiça das Américas, *Avaliação da Reforma Processual Penal a partir de uma Perspectiva de Género*, Farito Simon e Lidia Casas, novembro de 2004.
- 27 CIDH, Audiência Temática, *Violência Doméstica na América Central*, 125º Sessão Extraordinária, organizada pelo Centro de Justiça e Direito Internacional (CEJIL) e organizações componentes da Rede Feminista Centro-Americana contra a Violência às Mulheres - Las Dignas, Las Mélidas, ORMUSA e CEMUJERES de El Salvador, CEFEMINA da Costa Rica, Centro dos Direitos da Mulher de Honduras, Rede de Mulheres contra a Violência da Nicarágua, Rede de Mulheres contra a Violência do Panamá, Rede de Não-Violência contra Mulheres da Guatemala, 19 de julho de 2006; CIDH, Audiência Temática, *Feminicídio na América Latina*, 124º Período Ordinário de Sessões, organizado pela Comissão Mexicana de Defesa e Promoção dos Direitos Humanos, A.C. (CMDPDH), Centro de Justiça e Direito Internacional (CEJIL), Federação Internacional de Direitos Humanos (FIDH), Comitê Latino-Americano e Caribenho para a Defesa dos Direitos da Mulher (CLADEM), Kuña Aty (Paraguai), DEMUS (Peru), Anistia Internacional (Peru), Católicas pelo Direito de Decidir (México), Centro de Promoção da Mulher Gregoria Apaza (Bolívia), Rede Nacional de Informação e Comunicação RED ADA (Bolívia), Centro de Ação Legal em Direitos Humanos (CALDH - Guatemala), Sisma Mujeres (Colômbia),

ção, através de negligência, parcialidade e falta de elementos suficientes para incriminar os supostos culpados. Da mesma forma, é mencionada a revitimização da mulher, quando as autoridades demonstram maior interesse na sua vida privada do que em esclarecer os fatos e punir os responsáveis. Desse modo, algumas autoridades administrativas e judiciais não respondem com a devida seriedade e diligência para investigar, processar e punir os responsáveis.

20. Esses resultados são reforçados pelas verificações das visitas recentes *in loco* realizadas pela Relatoria, as quais afirmaram que em vários países da região a maioria dos casos de violência contra as mulheres ainda permanece impune. A visita *in loco* da Relatoria a Ciudad Juárez, México, revelou que apenas 20% dos casos de assassinatos de mulheres levaram a processos e condenações; portanto, a grande maioria desses casos continuou impune<sup>28</sup>. Durante as visitas da Relatoria à Guatemala, tanto as autoridades públicas como os representantes da sociedade civil expressaram reiteradamente que o sistema de justiça não respondeu de maneira eficaz aos crimes de violência, sendo que poucos deles chegaram à etapa de instrução processual, o que propiciou a impunidade e aumentou a sensação de insegurança nas mulheres<sup>29</sup>. Na Colômbia, durante a visita, diversas fontes governamentais e não governamentais expressaram preocupação com a ineficácia do sistema de justiça para investigar e punir de forma eficaz os casos de violência contra as mulheres que ocorrem enquanto consequência do conflito armado, especialmente aqueles perpetrados pelos atores do conflito e nas áreas sob seu controle<sup>30</sup>. O presente relatório está dividido em quatro partes. Na primeira, são analisadas as normas de direitos humanos aplicáveis ao direito das mulheres de acessar mecanismos jurídicos idôneos e efetivos para reparar atos de violência. Na segunda, o relatório oferece um diagnóstico dos principais entraves que as mulheres enfrentam ao buscar proteção por meio do sistema de justiça diante de situações de violência, sobretudo deficiências na resposta judicial e a perpetuação da impunidade. Esta seção expõe lacunas e irregularidades na investigação de atos de violência contra as mulheres; deficiências no julgamento e responsabilização desses casos; a falta de efetividade dos mecanismos protetivos da violência contra as mulheres; as barreiras enfrentadas pelas vítimas quando tentam acessar instâncias judiciais de proteção; problemas estruturais identificados dentro dos sistemas de justiça que afetam os processos de casos de violência contra as mulheres; e a situação particularmente crítica das mulheres indígenas e afrodescendentes para poder acessar as instâncias judiciais. Da mesma forma, analisam-se uma série de entraves relacionados com o conteúdo e a implementação da legislação existente em matéria cível e penal que impedem a efetiva responsabilização de atos de violência contra as mulheres.
21. Diante desses entraves, a terceira parte do relatório descreve uma série de esforços empreendidos pelos Estados para enfrentar o problema da violência contra as mulheres nas políticas públicas e no sistema de justiça. Finalmente, o relatório conclui na sua quarta parte com uma série de recomendações que visam motivar os Estados a agirem com a devida diligência para melhorar a resposta judicial aos atos de violência contra as mulheres.

---

Rede pela Não-Violência contra as Mulheres da Guatemala, Escritório de Washington para a América Latina (WOLA), 3 de março de 2006; CIDH, Audiência Temática, *Audiência sobre a Situação da Mulher e o Sistema de Justiça na Região*, 121º Período Ordinário de Sessões, organizado pelo Centro de Direitos Reprodutivos (CRR) e pelo Centro de Justiça e Direito Internacional (CEJIL), 21 de outubro de 2004.

28 CIDH, *Situación de los Derechos Humanos de la Mujer en Ciudad Juárez, México: El Derecho a No Ser Objeto de Violencia y Discriminación*, OEA/Ser.L/V/II.117, Doc. 44, 7 de março de 2003.

29 CIDH, Comunicado de Imprensa N° 20/04, *La Relatoría Especial de la CIDH evalúa la Vigencia del Derecho de la Mujer Guatemalteca a Vivir Libre de Violencia y Discriminación*, Washington D.C., 18 de setembro de 2004.

30 CIDH, *Las Mujeres Frente a la Violencia y la Discriminación Derivadas del Conflicto Armado en Colombia*, OEA/Ser.L/V/II. 124/Doc.6, 18 de outubro de 2006, § 222.

**B. Quadro jurídico do relatório:  
normas e princípios internacionais aplicáveis  
ao direito das mulheres ao acesso a mecanismos  
jurídicos apropriados e eficazes quando são vítimas de violência**

23. O sistema interamericano de direitos humanos baseia-se na premissa de que o acesso a mecanismos jurídicos idôneos e efetivos constitui a primeira linha de defesa dos direitos básicos, que inclui os direitos das mulheres em casos de violência. Nas Américas, os princípios vinculantes de igualdade e não discriminação representam o eixo central do sistema interamericano de direitos humanos e dos instrumentos vinculativos aplicáveis a esta análise, como a Convenção Americana sobre Direitos Humanos (doravante denominada “Convenção Americana”), a Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem (doravante denominada “Declaração Americana”) e a Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher (doravante denominada “Convenção de Belém do Para”). Estes instrumentos afirmam o direito das mulheres ao acesso a um processo judicial simples e eficaz que tenha as devidas garantias quando denunciam atos de violência, bem como a obrigação dos Estados de agir com a devida diligência para prevenir, investigar, punir e reparar esses fatos<sup>31</sup>.
24. A Declaração Americana e a Convenção Americana consagraram uma série de princípios básicos e obrigações relacionados ao direito de acessar uma proteção judicial adequada. Os artigos XVIII da Declaração Americana e os artigos 8º e 25 da Convenção Americana estabelecem que todas as pessoas têm o direito de acessar medidas judiciais e de serem ouvidas, com as devidas garantias e dentro de um prazo razoável, por um tribunal competente, independente e imparcial quando acreditam que seus direitos foram violados. A proteção desses direitos é reforçada pela obrigação geral de respeitar, imposta pelo artigo 1.1 da Convenção Americana. A este respeito, a Corte Interamericana de Direitos Humanos (doravante a “Corte Interamericana”) estabeleceu que:

O artigo 25 em relação ao artigo 1.1 da Convenção Americana obriga o Estado a garantir a toda pessoa o acesso ao sistema de justiça e, em particular, a um processo célere e simples para conseguir, entre outros resultados, que os responsáveis pelas violações dos direitos humanos sejam julgados e para obter uma reparação pelo dano sofrido (...) [O] artigo 25 “constitui um dos pilares básicos, não só da Convenção Americana, mas do próprio Estado de direito em uma sociedade democrática (...)”. O

---

31 Da mesma forma, instrumentos-chave como a Declaração Universal dos Direitos Humanos e o Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos contêm obrigações fundamentais dos Estados para facilitar o acesso à justiça de seus constituintes. Vários dos princípios incorporados nestes instrumentos são particularmente relevantes para este relatório:

- A proteção dos direitos humanos deve ser concedida sem distinção alguma de raça, cor, sexo, idioma/língua, religião, opinião política ou de outra natureza, origem nacional ou social, posição econômica/riqueza, nascimento ou qualquer outra condição. (Declaração Universal, artigo 2º)
- Igualdade perante a lei e a proteção não discriminatória da lei. (Declaração Universal, artigo 7º; Pacto Internacional, artigo 26)
- Direito a um recurso/remédio efetivo perante um tribunal nacional competente por violação de direitos fundamentais. (Declaração Universal, artigo 8º)
- Direito, em condições de plena igualdade, a ser ouvida publicamente e com justiça por um tribunal independente e imparcial, para a determinação dos seus direitos e obrigações ou para a análise de qualquer acusação contra ela em matéria penal. (Declaração Universal, artigo 10; Pacto Internacional, artigo 14)
- Direito à igualdade de direitos no casamento, durante e em sua dissolução. (Declaração Universal, artigo 16)

referido artigo guarda relação direta com o artigo 8.1 (...) que consagra o direito de toda pessoa a ser ouvida com as devidas garantias (...) para a determinação de seus direitos de qualquer natureza<sup>32</sup>.

25. O acesso a uma tutela judicial efetiva deve ser outorgado de maneira não discriminatória sob a Convenção Americana, em concordância com o artigo 1.1. Neste sentido, o artigo 24 da Convenção Americana estabelece o direito à igualdade perante a lei.

1. Obrigação de devida diligência

26. Os principais objetivos do sistema regional de direitos humanos e o princípio da eficácia exigem a implementação de tais garantias. Consequentemente, quando qualquer um desses direitos ainda não é plenamente garantido, tanto formal quanto materialmente, os Estados têm a obrigação, conforme o artigo 2 da Convenção Americana, de adotar as medidas legislativas e institucionais necessárias para sua efetivação dentro de sua jurisdição. Portanto, o dever dos Estados de prover mecanismos jurídicos não se limita a colocá-los formalmente à disposição das vítimas, mas que tais recursos devem ser idôneos para reparar as violações de direitos humanos denunciadas<sup>33</sup>. A Corte Interamericana afirmou que:

[a] inexistência de medidas efetivas contra as violações aos direitos reconhecidos pela Convenção constitui uma transgressão da mesma pelo Estado Parte no qual semelhante situação ocorra. Nesse sentido, cabe ressaltar que, para que tal medida exista, não basta que esteja prevista na Constituição, na lei ou que seja formalmente admissível, mas é necessário que seja verdadeiramente adequada para estabelecer se ocorreu uma violação dos direitos humanos e fornecer o que for necessário para repará-los<sup>34</sup>.

27. Nesse contexto, os Estados têm o dever de agir com a devida diligência frente às violações dos direitos humanos. Este dever comporta quatro obrigações: a prevenção, a investigação, a punição e a reparação das violações dos direitos humanos e evitar a impunidade<sup>35</sup>. A esse respeito, a Corte Interamericana afirmou que:

Essa obrigação implica o dever dos Estados Partes de organizar todo o aparato estatal e, em geral, todas as estruturas através das quais se manifesta o exercício do poder

---

32 Corte I.D.H., *Caso Loayza Tamayo. Reparaciones*. Sentença de 27 de novembro de 1998. Série C Nº 42, § 169; Corte I.D.H., *Caso Velásquez Rodríguez. Exceções Preliminares*. Sentença de 26 de junho de 1987. Série C Nº 1, § 91; Corte I.D.H., *Caso Fairén Garbí e Solís Corrales. Exceções Preliminares*. Sentença de 26 de junho de 1987. Série C Nº 2, § 90; Corte I.D.H., *Caso Godínez Cruz. Exceções Preliminares*. Sentença de 26 de junho de 1987. Série C Nº 3, § 93.

33 A este respeito, a Corte Interamericana argumentou que: “Em relação a este caso, a Corte considera que, para satisfazer o direito de acesso a um recurso efetivo, não é suficiente que sejam proferidas decisões definitivas no processo de amparo, no qual foi ordenada a proteção dos direitos dos demandantes. Além disso, é necessário que existam mecanismos eficazes para executar as decisões ou sentença, de modo a proteger efetivamente os direitos declarados. Como ficou estabelecido, um dos efeitos da coisa julgada é sua obrigatoriedade. A execução das sentenças deve ser considerada como parte integrante do direito de acesso ao recurso, o que inclui também o integral cumprimento da respectiva decisão. O contrário supõe a própria negação deste direito”. Corte I.D.H., *Caso Acevedo Jaramillo e outros*. Sentença de 7 de fevereiro de 2006. Série C Nº 144, § 220.

34 Corte I.D.H., *Caso dos “Meninos de Rua” (Villagrán Morales e outros)*. Sentença de 19 de novembro de 1999. Série C Nº 63, § 235 citando Tribunal I.D.H., *Caso Cesti Hurtado*. Sentença de 29 de setembro de 1999. Série C Nº 56, § 121; Corte I.D.H. *Caso Castillo Petruzzi e outros*. Sentença de 30 de maio de 1999. Série C Nº 52, § 185; Corte I.D.H., *Garantias Judiciais em Estados de Emergência* (arts. 27.2, 25 e 8 Convenção Americana sobre Direitos Humanos). Parecer Consultivo OC-9/87 de 6 de outubro de 1987. Série A Nº 9, § 24.

35 Ver Corte I.D.H., *Caso Velásquez Rodríguez*. Sentença de 29 de julho de 1988. Série C Nº 4. Uma série de convenções interamericanas também estabelece expressamente a obrigação do Estado de agir com a devida diligência para proteger os direitos humanos, como, por exemplo, o artigo 6º da Convenção Interamericana Contra a Tortura e o artigo 7º, inciso b, da Convenção de Belém do Pará.



público, de maneira tal que sejam capazes de assegurar juridicamente o livre e pleno exercício dos direitos humanos. Como consequência desta obrigação, os Estados devem prevenir, investigar e punir toda violação dos direitos reconhecidos pela Convenção e procurar, além disso, o restabelecimento, se possível, do direito violado e, se for o caso, a reparação dos danos produzidos pela violação dos direitos humanos<sup>36</sup>.

28. A impunidade ante as violações dos direitos humanos existe quando há “a falta em seu conjunto de investigação, persecução, julgamento e condenação dos responsáveis pelas violações dos direitos protegidos pela Convenção Americana” e “(...) o Estado tem a obrigação de combater tal situação por todos os meios legais disponíveis, uma vez que a impunidade promove a repetição crônica de violações dos direitos humanos e o total desamparo das vítimas e das suas famílias”<sup>37</sup>. Para prevenir a impunidade, o Estado tem a obrigação, em virtude do artigo 1 da Convenção Americana, de respeitar e garantir os direitos consagrados na Convenção:

O Estado está, por outro lado, obrigado a investigar qualquer situação em que os direitos humanos protegidos pela Convenção tenham sido violados. Se o aparelho estatal atuar de forma a que tal violação fique impune e a vítima não seja restituída, o mais rapidamente possível, à plenitude dos seus direitos, pode-se afirmar que não cumpriu o seu dever de garantir seu livre e pleno exercício às pessoas sujeitas à sua jurisdição. O mesmo é válido quando se tolera que indivíduos ou grupos de indivíduos atuem livremente ou com impunidade para minar os direitos reconhecidos na Convenção<sup>38</sup>.

29. O sistema interamericano de direitos humanos afirmou que a responsabilidade dos Estados de atuar com a devida diligência frente a atos violentos se estende às ações de atores não estatais, terceiros e particulares. A esse respeito, a Corte Interamericana enfatizou que:

[t]al responsabilidade internacional também pode ser gerada por atos de indivíduos que, em princípio, não são atribuíveis ao Estado. [As obrigações *erga omnes* de respeitar e fazer respeitar as normas de proteção, a cargo dos Estados Partes na Convenção,] projetam seus efeitos além da relação entre seus agentes e as pessoas submetidas à sua jurisdição, pois se manifestam também na obrigação positiva do Estado de adotar as medidas necessárias para assegurar a efetiva proteção dos direitos humanos nas relações interindividuais. A atribuição de responsabilidade ao Estado por atos de particulares pode ocorrer nos casos em que o Estado deixe de cumprir, por ação ou omissão dos seus agentes quando estes se encontrem na posição de garantidores, essas obrigações *erga omnes* contidas nos artigos 1.1 e 2 da Convenção<sup>39</sup>.

30. Complementando este parâmetro de imputação de responsabilidade, a Corte indicou recentemente em sua decisão sobre o caso do *Massacre de Pueblo Bello* que:

[u]m Estado não pode ser responsável por qualquer violação de direitos humanos cometida entre particulares dentro de sua jurisdição. Com efeito, o caráter *erga omnes* das obrigações convencionais de garantia a cargo dos Estados não implica uma responsabilidade ilimitada desses entes públicos frente a qualquer ato ou fato de particulares, pois seus deveres de adotar medidas de prevenção e proteção dos particu-

36 Corte I.D.H., *Caso Velásquez Rodríguez*, Sentença de 29 de julho de 1988, Série C Nº 4, § 166.

37 Corte I.D.H., *Caso Loayza Tamayo. Reparações* (art. 63.1 Convenção Americana sobre Direitos Humanos). Sentença de 27 de novembro de 1998. Série C Nº 42, § 176 citando Corte I.D.H., *Caso Do “Painel Branco” (Paniagua Morales e outros)*. Sentença de 8 de março de 1998. Série C Nº 37, § 173.

38 CIDH, Relatório de Mérito, Nº 54/01, *Maria Da Penha Fernandes* (Brasil), 16 de abril de 2001, § 43, citando Corte I.D.H., *Caso Velásquez Rodríguez*. Sentença de 29 de julho de 1988. Série C Nº 4, § 176 e Corte I.D.H., *Caso Godínez Cruz*. Sentença de 20 de janeiro de 1989. Série C Nº 5, § 175.

39 Corte I.D.H., *O caso do “Massacre de Mapiripán”*. Sentença de 15 de setembro de 1999. Série C Nº 134, § 111.

lares em suas relações entre si encontram-se condicionados ao conhecimento de uma situação de risco real e imediata para um indivíduo ou grupo de indivíduos determinado e às possibilidades razoáveis de prevenir ou evitar esse risco. Ou seja, ainda que um ato, omissão ou fato de um particular tenha como consequência jurídica a violação de determinados direitos humanos de outro particular, aquele não é automaticamente atribuível ao Estado, pois deve atender-se às circunstâncias particulares do caso e à concretização das ditas obrigações de garantia<sup>40</sup>.

31. Para estabelecer tal imputabilidade internacional de atos de terceiros como violações atribuíveis ao Estado, a Corte baseou-se na doutrina da Corte Europeia. Essa doutrina sugere que a responsabilidade estatal por violações cometidas por terceiros pode ser aplicada quando se demonstra que o Estado tinha conhecimento de uma situação de risco real e imediato, porém não adotou medidas razoáveis para evitá-la. A Corte Interamericana citou a jurisprudência europeia, que estabelece que:

Tendo em vista as dificuldades de planejamento e adoção de políticas públicas nas sociedades modernas, a imprevisibilidade do comportamento humano e as escolhas operacionais que devem ser feitas com base em prioridades e recursos, esta obrigação positiva deve ser interpretada de forma a não impor às autoridades um encargo impossível ou desproporcionado. Pois nem todo alegado risco à vida impõe às autoridades a obrigação convencional de tomar medidas operacionais para prevenir que aquele risco chegue a materializar-se. Para que surja essa obrigação positiva, deve ser estabelecido que no momento dos fatos as autoridades sabiam, ou deveriam ter sabido, da existência de um risco real e imediato para a vida de um indivíduo identificado ou de alguns indivíduos em relação a atos criminosos de terceiros, e que essas autoridades não tomaram as medidas dentro do alcance de seus poderes que, julgadas razoavelmente, podiam ser esperadas para evitar esse risco (ver a sentença de Osman [...], pág. 3159, § 116). (Tradução da Secretaria)<sup>41</sup>.

32. A Convenção de Belém do Pará afirma que a obrigação de agir com a devida diligência adquire uma conotação especial em casos de violência contra as mulheres. Essa Convenção reflete uma preocupação uniforme em todo o hemisfério sobre a gravidade do problema da violência contra as mulheres, sua relação com a discriminação historicamente sofrida, e a necessidade de adotar estratégias integrais para preveni-la, puni-la e erradicá-la. Alguns exemplos da discriminação sofrida pelas mulheres nas Américas, tanto em tempos de paz como de conflito, e na presença de avanços legislativos e de políticas públicas, têm sido sua participação desigual em assuntos civis e políticos; um acesso limitado aos benefícios do desenvolvimento econômico e social de suas sociedades; um tratamento desigual dentro da família; e o fato de serem vítimas e estarem expostas a diferentes formas de violência psicológica, física e sexual<sup>42</sup>. A CIDH afirmou no passado que embora as mulheres constituam aproximadamente metade da população do hemisfério, este fator ainda não se reflete nos níveis de tomada de decisão nas esferas política, social, econômica e cultural<sup>43</sup>. O acesso limitado das mulheres, especialmente quando são vítimas de violência e discriminação, é o resultado desse padrão de discriminação e tratamento inferior.

40 Corte I.D.H., *O caso do massacre de Pueblo Bello*. Sentença de 31 de janeiro de 1989. Série C Nº 140, § 123.

41 Tribunal Europeu dos Direitos Humanos, *Kiliç v. Turquia*, sentença de 28 de março de 2000, Aplicação Nº 22492/93, §§ 62 - 63; *Osman v. the Reino Unido*, sentença de 28 de outubro de 1998, *Reports of Judgments and Decisions 1998-VIII*, §§ 115-116; Corte I.D.H., *Caso do Massacre de Pueblo Bello*. Sentença de 31 de janeiro de 1989. Série C Nº 140, § 124.

42 Ver CIDH, Informe de la Comisión Interamericana sobre la Condición de la Mujer en las Américas, OEA/SER.L/V/II.98, doc. 17, 13 de outubro de 1998; CIDH, *Situación de los Derechos Humanos de la Mujer en Ciudad Juárez, México: El Derecho a No Ser Objeto de Violencia y Discriminación*, OEA/Ser.L/V/II.117, Doc. 44, 7 de março de 2003; CIDH, *Las Mujeres Frente a la Violencia y la Discriminación Derivadas del Conflicto Armado en Colombia*, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 67, 18 de outubro de 2006.

43 CIDH, Informe de la Comisión Interamericana sobre la Condición de la Mujer en las Américas, OEA/SER.L/V/II.98, doc. 17, 13 de outubro de 1998.

33. A Convenção de Belém do Pará reconhece o vínculo crítico que existe entre o acesso das mulheres a uma adequada proteção judicial ao denunciar fatos de violência, e a eliminação do problema da violência e da discriminação que a perpetua. O artigo 7 da Convenção de Belém do Pará estabelece as obrigações imediatas do Estado em casos de violência contra as mulheres, que incluem procedimentos, mecanismos jurídicos e legislação para evitar a impunidade:

- No âmbito do sistema de justiça, estabelece explicitamente que os Estados devem “estabelecer procedimentos jurídicos justos e eficazes para a mulher sujeitada a violência, inclusive, entre outros, medidas de proteção, juízo oportuno e efetivo acesso a tais processos” e “estabelecer mecanismos judiciais e administrativos necessários para assegurar que a mulher sujeitada a violência tenha efetivo acesso a restituição, reparação do dano e outros meios de compensação justos e eficazes (...)”
- Quanto ao marco normativo, dispõe que os Estados devem incluir em sua legislação interna “normas penais, civis, administrativas e de outra natureza, que sejam necessárias para prevenir, punir e erradicar a violência contra a mulher, bem como adotar as medidas administrativas adequadas que forem aplicáveis”, assim como adotar “as medidas adequadas, inclusive legislativas, para modificar ou abolir leis e regulamentos vigentes ou modificar práticas jurídicas ou consuetudinárias que respaldem a persistência e a tolerância da violência contra a mulher”.
- Da mesma forma, o Estado se encontra obrigado a adotar medidas jurídicas “que exijam do agressor que se abstenha de perseguir, intimidar e ameaçar a mulher ou de fazer uso de qualquer método que danifique ou ponha em perigo sua vida ou integridade ou danifique sua propriedade”.

34. A Convenção de Belém do Pará também estabelece que os Estados se comprometem a adotar progressivamente um conjunto de medidas pertinentes que garantam o direito das mulheres a um acesso adequado, efetivo e oportuno à justiça em casos de violência, incluindo<sup>44</sup>:

- O desenvolvimento de programas de formação para o “pessoal judiciário e policial e demais funcionários responsáveis pela aplicação da lei, bem como do pessoal encarregado da implementação de políticas de prevenção, punição e erradicação da violência contra a mulher”.
- A implementação de ações educativas orientadas ao público em geral sobre os “problemas da violência contra a mulher, recursos jurídicos e reparação relacionados com essa violência” e a adoção de ações públicas para “modificar os padrões sociais e culturais de conduta de homens e mulheres, inclusive a formulação de programas formais e não formais adequados a todos os níveis do processo educacional, a fim de combater preconceitos e costumes e todas as outras práticas baseadas na premissa da inferioridade ou superioridade de qualquer dos gêneros ou nos papéis estereotipados para o homem e a mulher, que legitimem ou exacerbem a violência contra a mulher”.
- A oferta de serviços de apoio para as vítimas de violência “especializados apropriados à mulher sujeitada a violência, por intermédio de entidades dos setores público e privado, inclusive abrigos, serviços de orientação familiar, quando for o caso, e atendimento e custódia dos menores afetados”; e
- Garantir “pesquisa e coleta de estatísticas e outras informações relevantes concernentes às causas, consequências e frequência da violência contra a mulher, a

44 Ver Convenção de Belém do Pará, artigo 8º.

fim de avaliar a eficiência das medidas tomadas para prevenir, punir e erradicar a violência contra a mulher, bem como formular e implementar as mudanças necessárias”.

35. A CIDH examinou os princípios consagrados na Convenção de Belém do Pará em seu relatório de mérito sobre o caso de *Maria da Penha Maia Fernandes*<sup>45</sup>, apresentado por uma vítima de violência doméstica no Brasil ao se tornar tragicamente paraplégica como consequência do abuso físico e dos atentados de homicídio perpetrados por seu marido, apesar de ter apresentado várias denúncias perante o Estado. Na resolução deste caso, a Comissão aplicou pela primeira vez A Convenção de Belém do Pará e decidiu que o Brasil havia menosprezado sua obrigação de exercer a devida diligência para prevenir, punir e erradicar a violência doméstica, ao não condenar e punir o perpetrador durante 15 anos<sup>46</sup>.
36. Nesse caso, ao encontrar violações dos artigos 8 e 25 da Convenção Americana, assim como do artigo 7 da Convenção de Belém do Pará, a CIDH estabeleceu entre os princípios mais importantes que a obrigação dos Estados frente a casos de violência contra as mulheres inclui os deveres de processar e condenar os responsáveis, assim como o dever de “prevenir estas práticas degradantes”<sup>47</sup>. Na presença de “processos claros e determinantes elementos de prova” para completar um julgamento, não deve haver atrasos injustificados na tomada de decisões e deve ser concluído rápida e efetivamente o processo penal<sup>48</sup>. A CIDH estabeleceu que a ineficácia judicial nos casos de violência contra as mulheres cria um ambiente de impunidade que facilita a violência “já que não há evidências socialmente percebidas da vontade e eficácia do Estado, como representante da sociedade, para punir esses atos”<sup>49</sup>.
37. No contexto desse relatório, a Comissão emitiu uma série de recomendações concretas destinadas a reparar os danos sofridos pela vítima e a eliminar a tolerância do Estado à violência. Entre os princípios incorporados nas recomendações estão: a necessidade de adotar medidas de capacitação e sensibilização destinadas a servidores do Judiciário e policiais especializados para que compreendam a importância de não tolerar a violência contra as mulheres e programas educativos para a população em geral; a necessidade de simplificar os processos judiciais penais para poder reduzir os tempos processuais sem afetar os direitos e garantias do devido processo legal; e aumentar o recebimento de denúncias<sup>50</sup>.
38. Da mesma forma, a CIDH estabeleceu que, em relação aos casos de violência contra a mulher, o direito a um processo judicial efetivo contido no artigo 25 da Convenção Americana, interpretado em conjunto com as obrigações contidas nos artigos 1.1 e 8.1, deve ser entendido como “o direito de todo indivíduo de acessar um tribunal quando algum de seus direitos for violado – seja este um direito protegido pela Convenção, pela Constituição ou pelas leis internas do Estado – para obter um processo judicial analisado por um tribunal competente, imparcial e independente em que se estabeleça a existência ou não da violação e, quando for o caso, se estabeleça uma compensação adequada”<sup>51</sup>. A CIDH identificou a investigação como uma etapa crucial em casos de violência contra as mulheres e afirmou que “não se pode subestimar a importância de uma investigação adequada, pois falhas nesse

---

45 CIDH, Relatório de Mérito, N° 54/01, *Maria Da Penha Fernandes* (Brasil), 16 de abril de 2001.

46 A CIDH constatou que o Estado havia violado os direitos da vítima a garantias e proteções judiciais efetivas, garantidas sob os artigos 8º e 25 da Convenção Americana, em concordância com a obrigação geral de respeitar e garantir estes direitos sob o artigo 1(1), e o artigo 7º da Convenção de Belém do Pará, CIDH, Relatório de Mérito, N° 54/01, *Maria Da Penha Fernandes* (Brasil), 16 de abril de 2001, § 60.

47 CIDH, Relatório de Mérito, N° 54/01, *Maria Da Penha Fernandes* (Brasil), 16 de abril de 2001, § 56.

48 CIDH, Relatório de Mérito, N° 54/01, *Maria Da Penha Fernandes* (Brasil), 16 de abril de 2001, §§ 38-39, 44.

49 CIDH, Relatório de Mérito, N° 54/01, *Maria Da Penha Fernandes* (Brasil), 16 de abril de 2001, § 56.

50 CIDH, Relatório de Mérito, N° 54/01, *Maria Da Penha Fernandes* (Brasil), 16 de abril de 2001, § 61.

51 CIDH, Relatório de Mérito, N° 5/96, *Raquel Martín de Mejía* (Peru), 1 de março de 1996, § 22.

sentido frequentemente impedem ou dificultam esforços posteriores para identificar, processar e punir os responsáveis”<sup>52</sup>.

39. As obrigações compreendidas nos artigos 8 e 25 da Convenção Americana e 7 da Convenção de Belém do Pará pertinentes aos processos de investigação, julgamento e reparação de violações aos direitos humanos, podem ser analisadas à luz da jurisprudência do sistema interamericano destinada a proteger os direitos humanos de todas as pessoas sob a jurisdição de um Estado. De forma correspondente, quando a Corte Interamericana e a CIDH avaliam a efetividade dos processos judiciais internos para reparar violações de direitos humanos, sua análise considera os processos em sua totalidade, incluindo as decisões tomadas em diferentes níveis, para determinar se todos os procedimentos e a maneira em que a prova foi produzida foram justos<sup>53</sup>.
40. A jurisprudência do sistema interamericano reiterou que a ausência de uma investigação e punição constitui um descumprimento da obrigação do Estado de garantir o livre e pleno exercício dos direitos humanos das vítimas e de seus familiares, e a respeito da sociedade para conhecer o ocorrido<sup>54</sup>. O precedente interamericano destacou a importância de realizar uma investigação imediata, exaustiva, séria e imparcial diante de violações de direitos humanos. A Corte determinou que a investigação deve ser realizada:

[c]om seriedade e não como uma simples formalidade fadada de antemão a ser infrutífera. Deve ter um sentido e ser assumida pelo Estado como um dever jurídico próprio e não como uma simples gestão de interesses particulares, que dependa da iniciativa da vítima ou de seus familiares ou da contribuição privada de elementos probatórios, sem que a autoridade pública busque efetivamente a verdade<sup>55</sup>.

41. A CIDH estabeleceu que a investigação deve ser realizada de maneira imediata, exaustiva, séria e imparcial<sup>56</sup> e deve estar orientada a explorar todas as linhas investigativas possíveis que permitam a identificação dos autores do delito, para seu posterior julgamento e punição. O Estado pode ser responsável por não “determinar a produção, realizar ou não considerar provas” que podem ser fundamentais para o devido esclarecimento dos fatos<sup>57</sup>.
42. O dever de devida diligência para prevenir situações de violência, especialmente no contexto de práticas abrangentes ou estruturais, impõe aos Estados o correlativo dever de monitorar a realidade social mediante a produção de informação estatística adequada que permita o desenho e a avaliação das políticas públicas, assim como o controle das políticas que se implementem por parte da sociedade civil. Nesse sentido, a obrigação do artigo 7º parágrafo B da Convenção de Belém do Pará deve ser interpretada em conjunto com a obrigação

---

52 CIDH, *Situación de los Derechos Humanos de la Mujer en Ciudad Juárez, México: El Derecho a No Ser Objeto de Violencia y Discriminación*, OEA/Ser.L/V/II.117, Doc. 44, 7 de março de 2003, § 137.

53 Corte I.D.H., *Caso dos “Meninos de Rua” (Villagrán Morales e outros)*. Sentença de 19 de novembro de 1999. Série C Nº 63, § 220.

54 Corte I.D.H., *Caso Juan Humberto Sánchez*. Sentença de 7 de junho de 2003. Série C Nº 99, § 134; ver também CIDH, Resolução 1/03 sobre o *Julgamento de Crimes Internacionais*, 24 de outubro de 2003, em Relatório Anual da Comissão Interamericana de Direitos Humanos 2003, 29 de dezembro de 2002, Anexo I; Corte I.D.H. *Caso Trujillo Oroza, Reparaciones*, (art. 63.1 Convenção Americana sobre Direitos Humanos). Sentença de 7 de fevereiro de 2002 Série C Nº 92, §§ 99-101 e 109; e Corte I.D.H., *Caso Bamaca Velásquez. Reparaciones*, (art. 63.1 Convenção Americana sobre Direitos Humanos). Sentença de 22 de fevereiro de 2002 Série C Nº 91, §§ 74-77.

55 Corte I.D.H., *Caso Godínez Cruz*. Sentença de 20 de janeiro de 1989. Série C Nº 5, § 188; Corte I.D.H., *Caso Velásquez Rodríguez*. Sentença de 29 de julho de 1988. Série C Nº 4, § 177; Corte I.D.H., *Caso dos “Meninos de Rua” (Villagrán Morales e outros)*. Sentença de 19 de novembro de 1999. Série C Nº 63, § 226.

56 CIDH, Relatório de Mérito, Nº 55/97, *Juan Carlos Abella e outros* (Argentina), 18 de novembro de 1997, § 412.

57 Corte I.D.H., *Caso dos “Meninos de Rua” (Villagrán Morales e outros)*. Sentença de 19 de novembro de 1999. Série C Nº 63, § 230.

estabelecida no artigo 8º parágrafo H de garantir a pesquisa e coleta de estatísticas e outras informações relevantes sobre as causas, consequências e frequência da violência contra as mulheres, a fim de avaliar a eficácia das medidas para prevenir, punir e eliminar a violência contra as mulheres, bem como formular e introduzir as mudanças necessárias.

43. Dado o relevante interesse público da informação estatística vinculada ao problema da violência contra as mulheres, os Estados devem contar com mecanismos jurídicos e administrativos apropriados para garantir um amplo acesso a essa informação, estabelecendo vias de difusão da mesma e promovendo o debate e o escrutínio público das políticas que se implementem neste âmbito.
44. Da mesma forma, especialistas internacionais identificaram uma série de princípios que podem orientar e ser incorporados em qualquer sistema de registro de informações concebido em nível nacional nas Américas para coletar estatísticas sobre incidentes de violência contra as mulheres<sup>58</sup>. As instituições públicas responsáveis por coletar estatísticas em nível nacional e os ministérios, como os de Justiça e Saúde, desempenham um papel fundamental na definição de normas e metodologias para o registro de informações, garantindo que sejam obtidas de maneira consistente e regular, bem como difundidas de forma eficaz e oportuna. As atividades de coleta de informações pelos Estados devem ser realizadas em colaboração e consulta com diversos setores que detêm informações-chave, incluindo as vítimas, suas comunidades, centros, instituições e órgãos públicos responsáveis pela temática, o setor acadêmico, organismos internacionais e organizações da sociedade civil. É imprescindível institucionalizar a colaboração entre os produtores de estatísticas e os usuários.
45. Existem uma série de organizações internacionais e regionais como a Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (doravante denominada “CEPAL”), além de outros organismos das Nações Unidas que formularam uma série de indicadores sobre violência e discriminação contra as mulheres, os quais prepararam valiosos estudos sobre estes fenômenos, que constituem ferramentas úteis para os Estados nesta esfera. Os esforços devem ser transparentes, assim como a segurança e a privacidade das vítimas devem ser uma prioridade. A informação coletada deve ser acessível às vítimas, à sociedade civil e ao público em geral, num formato sensível a uma diversidade de audiências.

## 2. Devida diligência e acesso à proteção judicial

46. Tanto a Corte Interamericana como a CIDH têm afirmado reiteradamente que a investigação de casos de violações dos direitos humanos, que inclui os casos de violência contra as mulheres, devem ser realizadas por autoridades competentes e imparciais. Quando tais investigações não são realizadas por autoridades apropriadas e sensibilizadas em matéria de gênero ou essas autoridades não colaboram entre si, são registrados atrasos e lacunas importantes nas investigações, que afetam negativamente o futuro processual do caso<sup>59</sup>.
47. Quanto às evidências a serem examinadas em casos de violência, os princípios internacionais afirmam que, no mínimo, todas as evidências materiais e documentais, bem como as declarações de testemunhas devem ser coletadas e analisadas. Isso foi afirmado pela CIDH em casos de mortes suspeitas<sup>60</sup>. Da mesma forma, os agentes encarregados da investigação

---

58 Divisão do Avanço da Mulher, Nações Unidas, Comissão Econômica da Europa e Organização Mundial da Saúde, Reunião de Especialistas, *Violencia Contra la Mujer: Una Revisión de las Estadísticas, Desafíos y Vacíos en la Recolección de Estadísticas, Metodología y Estrategias para Superarlos*, 11-14 de abril de 2005, Genebra, Suíça, Reunião Preparatória para o Estudo Aprofundado sobre Violência Contra As Mulheres do Secretário-Geral das Nações Unidas que foi publicado recentemente. O estudo está disponível na internet: <http://www.un.org/womenwatch/daw/>.

59 Corte I.D.H., *Caso Durand e Ugarte*. Sentença de 16 de agosto de 2000. Série C Nº 68, § 117; CIDH, Relatório de Mérito, Nº 53/01, *Ana, Beatriz e Cecilia González Pérez* (México), 2 de abril de 2001, § 81.

60 CIDH, Relatório, Nº 10/95, *Manuel Stalin Bolaños* (Equador), 12 de setembro de 1995, §§ 32-34;

devem ter acesso à cena do crime<sup>61</sup>. No caso de homicídios, autópsias adequadas devem ser realizadas e evidências específicas devem ser preservadas em caso de suspeita de violência sexual<sup>62</sup>.

48. Também são reveladoras para a análise deste relatório as obrigações assumidas pelos Estados no âmbito internacional, que detalham as obrigações frente às vítimas de violência contra as mulheres em matéria judicial. Por exemplo, a Declaração das Nações Unidas sobre todas as formas de violência contra as mulheres consagra em seu artigo 4 que os Estados devem agir com a devida diligência para prevenir e investigar qualquer ato de violência contra as mulheres que seja perpetrado tanto pelo Estado quanto por indivíduos. Também estabelece que devem ser incorporadas na legislação nacional “sanções penais, civis, trabalhistas e administrativas” para punir e corrigir os atos infligidos<sup>63</sup>. Da mesma forma, a Plataforma de Ação de Pequim<sup>64</sup>, adotada pela Quarta Conferência Mundial sobre a Mulher em 1995, estipula em seu parágrafo 124 (d) que os Estados devem adotar medidas para garantir que as mulheres vítimas de violência possam acessar mecanismos jurídicos efetivos e justos, incluindo compensação e indenização. Por sua vez, a Relatoria das Nações Unidas descreveu recentemente os parâmetros da obrigação de devida diligência da seguinte forma:

[h]á determinados princípios básicos subjacentes ao conceito de devida diligência. O Estado não pode delegar a sua obrigação de proceder com a devida diligência, nem mesmo em situações em que algumas funções são assumidas por outro Estado ou por um agente não estatal. O Estado territorial, ou o Estado que exerça jurisdição ou controle efetivo no território, é, em última instância, responsável por garantir o cumprimento das obrigações de devida diligência. Essa questão está relacionada ao conceito de que a devida diligência pode envolver obrigações extraterritoriais para os Estados que exercem jurisdição e controle efetivo em outros territórios<sup>65</sup>.

49. Desses instrumentos, a CEDAW é particularmente importante, uma vez que foi concebida com o objetivo de promover a igualdade *formal e material* entre mulheres e homens no exercício dos seus direitos humanos e liberdades fundamentais<sup>66</sup>. A CEDAW define a discriminação contra as mulheres de maneira ampla em seu artigo 1:

(...) toda a distinção, exclusão ou restrição baseada no sexo e que tenha por objeto ou resultado prejudicar ou anular o reconhecimento, gozo ou exercício pela mulher, independentemente de seu estado civil, com base na igualdade do homem e da mulher, dos direitos humanos e liberdades fundamentais nos campos político, econômico, social, cultural e civil ou em qualquer outro campo.

---

Relatório, N° 55/97, *Juan Carlos Abella e outros* (Argentina), 18 de novembro de 1997, § 413 a 424; Relatório, N° 48/97, *Ejido Morelia* (México), 13 de abril de 1996. §§ 109 - 112.

61 Nações Unidas, *Principios Relativos a una Eficaz Prevención e Investigación de las Ejecuciones Extralegales, Arbitrarias o Sumarias*, recomendada pelo Conselho Econômico e Social na sua resolução 1989/65, de 24 de maio de 1989, § 15.

62 Deve-se preservar o líquido oral, vaginal e retal, e o pelo externo e pubiano da vítima. Ver Nações Unidas, *Manual de las Naciones Unidas para la Efectiva Prevención e Investigación de las Ejecuciones Extralegales, Arbitrarias y Sumarias*, U. N. Doc. E/ST/CSDHA/.12 (1991), §§ 29-30.

63 Nações Unidas, *Declaración sobre la Eliminación de la Violencia contra la Mujer*, Resolução da Assembleia Geral, Resolução 48/104 de 20 de dezembro de 1993, A/RES/48/104, 23 de fevereiro de 1994, arts. 4 (c) e (d).

64 Nações Unidas, *Declaración de Beijing y Plataforma de Acción*, Quarta Conferência Mundial da Mulher, 15 de setembro de 1995, a/CONF.177/20 (1995) e a/CONF.177/20 / Add.1 (1995).

65 Relatório da Relatoria Especial sobre a violência contra a mulher, suas causas e consequências; *La Norma de la Debida Diligencia como Instrumento para la Eliminación de la Violencia Contra la Mujer*, Comissão de Direitos Humanos, 62° Sessão, E / CN.4/2006/61, 20 de janeiro de 2006, § 34.

66 Comitê das Nações Unidas para a Eliminação da Discriminação contra as Mulheres, *Recomendación General 25, Referente a medidas especiales de carácter temporal*, U. N. Doc./CEDAW/C/2004/I/WP.1/Rev.1 (2004), seção II.

50. Essa definição abrange toda diferença de tratamento baseada no sexo que, intencionalmente ou na prática, coloque as mulheres em uma situação de desvantagem e impeça o pleno reconhecimento de seus direitos humanos nas esferas pública e privada. Conforme mencionado acima, o Comitê que monitora o cumprimento da CEDAW estabeleceu que a definição da discriminação compreendida na Convenção inclui a violência contra as mulheres<sup>67</sup>.
51. Recentemente, a Corte Europeia de Direitos Humanos estabeleceu o princípio de que os Estados devem considerar o conjunto de evidências e o contexto em que ocorre uma violação sexual, não apenas evidências diretas da existência de resistência física por parte da vítima, para efetivamente investigar e punir casos de violência sexual<sup>68</sup>. No caso de *MC. v. Bulgária*, a Corte estabeleceu a responsabilidade internacional do Estado da Bulgária ao ter encerrado uma investigação criminal sobre um caso de violência sexual contra uma menor de idade, de 14 anos, ao não encontrar evidências do uso da força ou resistência física durante a agressão<sup>69</sup>. A Corte argumentou que as autoridades falharam em considerar todas as circunstâncias que poderiam ter inibido a resistência física por parte da vítima neste caso, considerando a particular vulnerabilidade de uma menor de idade em casos de estupro e o ambiente de coerção criado pelo agressor. A Corte expressou que:

Embora na prática possa ser difícil provar a falta de consentimento na ausência de prova “direta” de um estupro, como traços de violência ou testemunhas diretas, as autoridades devem explorar todos os fatos e decidir com base em uma avaliação de todas as circunstâncias relacionadas. A investigação e suas conclusões devem se concentrar no aspecto da falta de consentimento [tradução da Secretaria]<sup>70</sup>.

52. A esse respeito, os instrumentos internacionais de direitos humanos estabelecem que a coleta de evidências físicas nos casos deve ser efetuada por especialistas capacitados no tipo de violência que está sendo investigada, e preferencialmente devem ser do mesmo sexo/gênero da vítima. Em todos os momentos, a cultura em que a vítima está inserida e o contexto em que a violência ocorreu devem ser levados em consideração e, caso seja necessário um intérprete, este deve estar disponível e não pode ser qualquer agente público<sup>71</sup>.
53. No que diz respeito à atuação dos operadores do sistema de justiça, é fundamental que o Judiciário emita decisões de forma imparcial e independente de interferências de qualquer natureza, direta e indiretamente<sup>72</sup>. Sobre o comportamento dos promotores, estipula-se que eles devem evitar qualquer tipo de discriminação em seu trabalho com base em considerações políticas, sociais, religiosas, raciais, culturais e sexuais<sup>73</sup>. Afirma-se igualmente o dever do poder público de disponibilizar, a todas as pessoas em todo o território nacional e sujeitas à sua jurisdição, sem qualquer distinção, advogados e serviços jurídicos destinados a pessoas em situação de desvantagem econômica e social<sup>74</sup>. Os agentes responsáveis pela

67 Comissão das Nações Unidas para a Eliminação da Discriminação Contra as Mulheres, *Recomendación General 19, La violencia contra la mujer*, U.N. Doc. HRI/GEN/1//Rev.1 (1994), pág. 84, § 11.

68 *M.C. v. Bulgaria*, Eur. Ct. H.R., app. N° 39272/98, Sentença de 4 de março de 2004.

69 *M.C. v. Bulgaria*, Eur. Ct. H.R., app. N° 39272/98, Sentença de 4 de março de 2004, §§ 178-184.

70 *M.C. v. Bulgaria*, Eur. Ct. H.R., app. N° 39272/98, Sentença de 4 de março de 2004, § 181.

71 Nações Unidas, *Principios relativos a la investigación y documentación eficaces de la tortura y otros tratos penales crueles, inhumanos o degradantes*, Assembleia Geral, Resolução 55/89, U.N. Doc. A/RES/55/89, 22 de fevereiro de 2001, § 6 (a); *Manual para la investigación y documentación eficaces de la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes*, Protocolo de Istambul apresentado ao Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos, U. N. Doc. HR/P/PT/8, 9 de agosto de 1999, § 153, 218, 261, 273.

72 Nações Unidas, *Principios básicos relativos a la Independencia de la Judicatura*, Sétimo Congresso das Nações Unidas sobre Prevenção do Crime e Tratamento do Infrator, realizado em Milão de 26 de agosto a 6 de setembro de 1985, UN Doc. A/CONF.121/22/Rev.1 (1985), § 59, § 2º.

73 Nações Unidas, *Directrices sobre la Función de los Fiscales*, Octavo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, realizado em Havana (Cuba), de 27 de agosto a 7 de setembro de 1990, UN Doc. A/CONF.144/28/Rev. 1 (1990), pág. 189, § 11.

74 Nações Unidas, *Principios básicos sobre la Función de los Abogados*, Oitavo Congresso das Nações



aplicação da lei devem cumprir as suas funções servindo a sua comunidade e protegendo todas as pessoas de atos ilegais, respeitando assim os direitos humanos de todas as pessoas<sup>75</sup>. Também foi afirmado o dever da polícia de ter como consideração prioritária a segurança da vítima e seus familiares nas decisões relacionadas à prisão e detenção do agressor<sup>76</sup>. Por sua vez, o Estado deve determinar responsabilidades e punir, quando a polícia não age de acordo com o marco normativo<sup>77</sup>.

54. Igualmente, os instrumentos internacionais destacam uma série de princípios que devem guiar as atuações do sistema de justiça no tratamento das vítimas de violência contra as mulheres. O Regulamento Interno e de Prova do Tribunal Penal Internacional estabelece que as necessidades específicas das vítimas de violência sexual devem ser levadas em conta para facilitar a sua participação e testemunho no processo penal, e devem ter pleno acesso à informação sobre o processo<sup>78</sup>. Por outro lado, uma série de instrumentos internacionais de proteção contra a tortura e outros tratamentos cruéis, desumanos e degradantes, destacam a importância de proteger a saúde mental e física das vítimas durante a duração do processo penal, incluindo a fase de investigação, um princípio que pode ser aplicado pela CIDH a casos de violência contra as mulheres para evitar a revitimização da vítima<sup>79</sup>. Em geral, durante o processo criminal, medidas de proteção devem ser adotadas para proteger a segurança, a privacidade e a intimidade das vítimas<sup>80</sup>. Da mesma forma, as vítimas devem ser informadas sobre os seus direitos e a forma de exercê-los no âmbito do processo penal, em todas as suas fases<sup>81</sup>.
55. Quanto ao tipo de provas que são admissíveis em casos de violência sexual, as Regras de Procedimento e Prova do Tribunal Penal Internacional se pronunciaram sobre a importância de não inferir consentimento por parte da vítima em casos de violência sexual, pelo ambiente de coerção que o agressor pode criar e uma diversidade de fatores que podem inibir

---

Unidas sobre Prevenção do Delito e do Tratamento do Delincente, realizado em Havana (Cuba), de 27 de agosto a 7 de setembro de 1990, um Doc. A/CONF.144/28/Rev.1 (1990), § 118.

- 75 Nações Unidas, *Código de Conducta Para Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley*, A.G. res. 34/169, anexo, 34 U.N. GAOR Supp. (Nº 46) p. 186, UN Doc. A/34/46 (1979), § 186.
- 76 Nações Unidas, *Medidas de Prevención del Delito y de Justicia Penal para la Eliminación de la Violencia contra la Mujer*, Resolução Aprovada pela Assembleia Geral das Nações Unidas, A/RES/52/86, 2 de fevereiro de 1998, anexo, seção II.
- 77 Nações Unidas, *Medidas de Prevención del Delito y de Justicia Penal para la Eliminación de la Violencia contra la Mujeres*, Resolução Aprovada pela Assembleia Geral das Nações Unidas, A/RES/52/86, 2 de fevereiro de 1998, anexo, seção II.
- 78 Nações Unidas, Tribunal Penal Internacional, *Las Reglas de Procedimiento y Prueba*, U.N. Doc. PC-NICC/2000/1/Add.1 (2000), Regra 16(d).
- 79 Ver *Manual para la investigación y documentación eficaces de la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes*, Protocolo de Istambul apresentado ao Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos, U.N. Doc. HR/P/PT/8, 9 de agosto de 1999; *Principios relativos a la investigación y documentación eficaces de la tortura y otros tratos penas crueles, inhumanos o degradantes*, Assembleia Geral, Resolução 55/89, U.N. Doc. A/RES/55/89, 22 de fevereiro de 2001; Nações Unidas, *Declaración sobre los principios fundamentales de justicia para las víctimas de delitos y del abuso de poder*, A. G. res. 40/34, anexo, 40 U.N. GAOR Supp. (Nº 53) p. 214, UN Doc. A/40/53 (1985), art. 6.
- 80 Nações Unidas, *Medidas de Prevención del Delito y de Justicia Penal para la Eliminación de la Violencia contra la Mujer*, Resolução Aprovada pela Assembleia Geral das Nações Unidas, A/RES/52/86, 2 de fevereiro de 1998, § 9.
- 81 Nações Unidas, *Medidas de Prevención del Delito y de Justicia Penal para la Eliminación de la Violencia contra la Mujer*, Resolução Aprovada pela Assembleia Geral das Nações Unidas, A/RES/52/86, 2 de fevereiro de 1998, § 10; Nações Unidas, *Principios de Base y Pautas en el Derecho a un Remedio y la Reparación para las Víctimas de Violaciones Gruesas de la Ley Internacional de los Derechos Humanos y de Violaciones Serias de la Ley Humanitaria Internacional*, G.A. Res. 60/147, U.N. Doc. A/RES/60/147 (2005), seção VI, § 5.

uma vítima de resistir fisicamente ao agressor<sup>82</sup>. Também foi apontado que as evidências da conduta sexual anterior da vítima são inadmissíveis<sup>83</sup>.

56. A obrigação dos Estados fixada pelo artigo 7 inciso D da Convenção de Belém do Pará, de adotar medidas jurídicas para obrigar o agressor a abster-se de assediar, intimidar, ameaçar, prejudicar ou pôr em perigo a vida das mulheres em qualquer forma que atente contra sua integridade ou prejudique sua propriedade, deve ser interpretada como um aspecto particular da obrigação de garantir o acesso a mecanismos idôneos e efetivos de proteção judicial conforme dispõe o artigo 25 da Convenção Americana. Neste sentido, uma dimensão particular do direito à proteção judicial consiste no direito de acesso a uma proteção cautelar efetiva. O artigo 8, inciso D, da Convenção de Belém do Pará indica alguns componentes do tipo de medidas cautelares que os Estados têm o dever de proporcionar em casos de violência contra as mulheres, tais como serviços especializados apropriados para atendimento, abrigos, serviços de orientação para toda a família, serviços de custódia e cuidado dos menores afetados. Além disso, medidas protetivas de natureza cautelar para obrigar o agressor a cessar suas ações e proteger a integridade física, a liberdade, a vida e a propriedade das mulheres agredidas.

57. Em seu *Informe sobre la Situación de Defensoras y Defensores de los Derechos Humanos en las Américas*, a CIDH estabeleceu alguns princípios gerais que devem reger as ações de tutela cautelar nos Estados<sup>84</sup>. A Comissão manifestou então:

1. Assim, o direito à proteção judicial impõe aos Estados a obrigação de estabelecer e garantir instrumentos jurídicos adequados e eficazes para a proteção cautelar dos direitos, incluindo a vida e a integridade física no âmbito local. Diversas legislações nacionais adotaram esses recursos por meio de instrumentos como habeas corpus, amparos, ação de tutela, *writ of injunction*, *mandados de seguridad* ou medidas protetivas, entre outros.
2. Dada a natureza especial destes instrumentos, pela urgência e necessidade com que devem atuar, são necessárias algumas características básicas para que sejam considerados adequados no sentido em que o estabeleceram a Comissão e a Corte. Entre essas características estão, por exemplo, que esses mecanismos sejam simples, urgentes, informais, acessíveis e instruídos processualmente por instituições públicas. Além disso, é necessário que as pessoas tenham a possibilidade

---

82 Nações Unidas, Tribunal Penal Internacional, *Las Reglas de Procedimiento y Prueba*, U.N. Doc. PC-NICC/2000/1/Add.1 (2000), Regra 70. As regras estabelecem que:

Em casos de violência sexual, a Corte será guiada pelos seguintes princípios e, quando apropriado, os aplicará:

- a) O consentimento não pode ser inferido de nenhuma palavra ou conduta da vítima quando a força, a ameaça da força, a coerção ou o aproveitamento de um ambiente coercitivo tenham diminuído sua capacidade de dar consentimento voluntário e livre;
- b) O consentimento não pode ser inferido de nenhuma palavra ou conduta da vítima quando esta for incapaz de dar um consentimento livre;
- c) O consentimento não pode ser inferido do silêncio ou da falta de resistência da vítima à suposta violência sexual;
- d) A credibilidade, a idoneidade, a disponibilidade sexual da vítima ou de uma testemunha não podem ser inferidas da natureza sexual do comportamento anterior ou posterior da vítima ou de uma testemunha.

83 Nações Unidas, Tribunal Penal Internacional, *Las Reglas de Procedimiento y Prueba*, U.N. Doc. PC-NICC/2000/1/Add.1 (2000), Regra 71.

84 CIDH, *Informe sobre la Situación de las Defensoras y Defensores de los Derechos Humanos en las Américas*, OEA/Ser.L/V/II.124, 7 de março de 2006, págs. 35-36.

de acessar as instâncias judiciais federais ou nacionais quando houver suspeita de parcialidade na atuação das instituições estaduais ou locais. Da mesma forma, é necessária uma ampla legitimação ativa destes instrumentos, para que possam ser promovidos por familiares ou instituições, como promotores ou defensores públicos, ou “defensores do povo”, em representação das pessoas ameaçadas, sem exigir sua assinatura. Também é conveniente que tais instrumentos possam ser tramitados como ações individuais e igualmente como ações cautelares coletivas, isto é, para proteger um grupo determinado ou determinável conforme certos parâmetros, afetado ou sob situação de risco iminente. Além disso, a aplicação de medidas de proteção deve ser prevista em consulta com os afetados e com forças de segurança especializadas, distintas daquelas sobre as quais recaem suspeitas, entre outras providências.

3. Nesse sentido, por se tratar de ações de proteção de direitos fundamentais em casos urgentes, a ritualidade da prova não deve ser a mesma exigida nos processos ordinários, pois se trata de adotar as medidas necessárias em um curto espaço de tempo para a proteção imediata dos direitos ameaçados. Por exemplo, enquanto no direito penal uma ameaça à vida só se configura com o início da fase executória do delito, em matéria cautelar a proteção do direito à vida deveria incluir a proteção contra todo ato que ameace tal direito, não importa a magnitude ou o grau de probabilidade da ameaça desde que ela seja certa.

58. Da mesma forma, o direito das vítimas de violações dos seus direitos humanos a obter uma reparação “adequada, eficaz e célere” pelos atos perpetrados, proporcional aos danos sofridos, também foi afirmado internacionalmente<sup>85</sup>. Isso deve ser abrangente e deve incluir garantias de restituição, compensação, reabilitação, satisfação e não repetição<sup>86</sup>.

### 3. Violência e discriminação

59. O artigo 6 da Convenção de Belém do Pará estabelece que o direito de toda mulher a uma vida livre de violência inclui, entre outros: o direito a ser livre de toda forma de discriminação, e o direito a ser valorizada e educada livre de padrões estereotipados de comportamento, e de práticas sociais e culturais baseadas em conceitos de inferioridade ou subordinação. A CIDH estabeleceu em seus precedentes que a obrigação de garantir a igualdade e a não discriminação está intimamente vinculada com a prevenção da violência contra as mulheres. Por isso, procurou examinar o contexto social que determina a violação dos direitos das vítimas, considerando o caso particular como expoente de práticas reiteradas ou como evidência de uma situação estrutural de subordinação e desigualdade que afeta as mulheres em uma determinada sociedade.
60. Em seus precedentes *Maria Eugenia Morales de Sierra*<sup>87</sup> e *Maria Da Penha Fernandes*<sup>88</sup>, a CIDH fez menção expressa à relação de poder historicamente desigual entre os sexos, que determinou e determina que as mulheres tenham um papel inferior ao dos homens nas sociedades. Além disso, a Comissão sugeriu uma revisão da dicotomia tradicional entre a

---

85 Nações Unidas, *Principios de Base y Pautas en el Derecho a un Remedio y la Reparación para las Víctimas de Violaciones Gruesas de la Ley Internacional de los Derechos Humanos y de Violaciones Serias de la Ley Humanitaria Internacional*, G.A. Res. 60/147, U.N. Doc. A/RES/60/147 (2005); *Principios y Directrices Básicas sobre el Derecho de las Víctimas de Violaciones Manifiestas de las Normas Internacionales de Derechos Humanos y de Violaciones Graves del Derecho Internacional Humanitario a Interponer Recursos y Obtener Reparaciones*, A/RES/60/147 (2006).

86 Nações Unidas, *Principios de Base y Pautas en el Derecho a un Remedio y la Reparación para las Víctimas de Violaciones Gruesas de la Ley Internacional de los Derechos Humanos y de Violaciones Serias de la Ley Humanitaria Internacional*, G.A. Res. 60/147, U.N. Doc. A/RES/60/147 (2005), §§ 19-23.

87 CIDH, Relatório de Mérito, N° 4/01, *Maria Eugenia Morales de Sierra* (Guatemala), 19 de janeiro de 2001.

88 CIDH, Relatório de Mérito, N° 54/01, *Maria Da Penha Fernandes* (Brasil), 16 de abril de 2001

esfera privada e o espaço público, em função da qual os assuntos privados, domésticos, particulares ou íntimos estão à margem da intervenção estatal. Esse esquema coloca a família como o âmbito geográfico do doméstico, como um espaço de relações que exige a não ingerência estatal. Nessa esfera, prega-se erroneamente que o Estado deveria abster-se de qualquer intromissão em resguardo da autonomia pessoal. Os casos mencionados reconhecem a falha do conceito tradicional sobre o papel do Estado no âmbito familiar, ao admitir as hierarquias de gênero e a opressão das mulheres que de fato existem nesse contexto, em grande parte geradas pela suposta neutralidade das normas e das políticas públicas, bem como pela inação do Estado.

61. Assim, no caso de *Maria Eugenia Morales de Sierra*<sup>89</sup>, a CIDH encontrou violações dos artigos 1, 2, 17 e 24 da Convenção Americana, uma vez que as disposições do Código Civil da Guatemala referentes às relações domésticas atribuíam responsabilidades e obrigações exclusivamente ao esposo, em virtude de seu papel como provedor da renda e, no caso da mulher, por seu papel como esposa, mãe e dona de casa. A Comissão constatou que, longe de garantir “igualdade de direitos e equivalência adequada de responsabilidades” dentro do casamento, as disposições citadas institucionalizam desequilíbrios nos direitos e deveres dos cônjuges<sup>90</sup>. A esse respeito, a Comissão considerou que os artigos do Código Civil questionados:

[t]êm um efeito contínuo e direto sobre a vítima neste caso, violando seu direito de igual proteção e de estar livre de qualquer discriminação, não fornecendo proteção para garantir que seus direitos e responsabilidades no casamento sejam iguais e equilibrados com os de seu marido, e não defendendo seu direito ao respeito por sua dignidade e vida privada<sup>91</sup>.

62. Nesse caso, a CIDH expressou sua preocupação sobre as consequências graves da discriminação contra as mulheres e as noções estereotipadas de seus papéis, incluindo o potencial de violência contra as mulheres. Destacou fundamentalmente o grave impacto que as disposições questionadas têm no âmbito familiar<sup>92</sup>. Considerou que as disposições do Código Civil aplicavam noções estereotipadas do papel desempenhado por mulheres e homens, que perpetuam a discriminação *formal* contra as mulheres na esfera familiar<sup>93</sup>. Consequentemente, sustentou que a aplicação de “noções estereotipadas do papel das mulheres e dos homens” não constitui um critério apropriado para assegurar a igualdade e o equilíbrio adequado dos direitos e responsabilidades entre homens e mulheres na esfera familiar.
63. Em sua decisão, a CIDH reconheceu a relação entre as desigualdades de gênero e a incidência da violência contra as mulheres já consagrada no artigo 6º da Convenção de Belém do Pará. Para tanto, incorporou as diretrizes estabelecidas pelos instrumentos do sistema interamericano e internacional de direitos humanos sobre o tema. Nesse precedente, a CIDH considerou especialmente seu *Informe sobre la Condición de las Mujeres en las Américas*<sup>94</sup> que, além de determinar a falta de igualdade formal das mulheres na região, aponta especificamente para a violência contra as mulheres como um desafio prioritário. De acordo com esse relatório:

As mulheres ainda não alcançaram a plena igualdade jurídica em todos os países da região (...) embora a igualdade formal não garanta a eliminação dos casos de dis-

---

89 CIDH, Relatório N° 4/01, *Maria Eugenia Morales de Sierra* (Guatemala), 19 de janeiro de 2001.

90 CIDH, Relatório N° 4/01, *Maria Eugenia Morales de Sierra* (Guatemala), 19 de janeiro de 2001, § 44.

91 CIDH, Relatório N° 4/01, *Maria Eugenia Morales de Sierra* (Guatemala), 19 de janeiro de 2001, § 52.

92 CIDH, Relatório N° 4/01, *Maria Eugenia Morales de Sierra* (Guatemala), 19 de janeiro de 2001, § 44 e 48.

93 CIDH, Relatório N° 4/01, *Maria Eugenia Morales de Sierra* (Guatemala), 19 de janeiro de 2001, § 44.

94 CIDH, *Informe sobre la Condición de la Mujer en las Américas*, OEA/Ser.L/V/II.100, Doc. 17, 13 de outubro de 1998.

criminação na realidade, o seu reconhecimento permite-nos promover transformações na vida social, reivindicando a autoridade do direito (...) [V]ários países têm, em maior ou menor grau, normas discriminatórias e/ou restrições aos direitos civis das mulheres dentro do casamento (...) Em numerosos códigos penais, valores como honra, modéstia social, virgindade, castidade, bons costumes, prevalecem sobre valores como a integridade psicofísica e a liberdade sexual, impedindo a devida proteção jurídica às vítimas de tais crimes, ou obrigando-as a provar que resistiram no caso do crime de violação [sexual], ou submetendo-as a procedimentos intermináveis que produzem uma vitimização contínua (...) as referidas situações de falta de proteção às mulheres vítimas de violência ainda persistem, por falta de legislação adequada, ou porque a legislação em vigor não é cumprida<sup>95</sup>.

64. Em seu precedente *Maria Eugenia Morales de Sierra*, a CIDH considera como fundamento de sua decisão, entre outras fontes de direito, a recomendação geral Nº 19<sup>96</sup> do Comitê para a Eliminação da Discriminação contra as Mulheres na parte em que afirma que “a falta de independência econômica obriga muitas mulheres a permanecerem em situações violentas”<sup>97</sup>.
65. A CIDH observa em consequência que o sistema interamericano, com base nos termos da Convenção de Belém do Pará, reconheceu que a violência por razões de gênero é uma “manifestação das relações de poder historicamente desiguais entre mulheres e homens”<sup>98</sup>. Do mesmo modo, acrescenta que as atitudes tradicionalistas segundo as quais as mulheres são consideradas subordinadas aos homens ou segundo as quais são consideradas como tendo funções estereotipadas, perpetuam práticas generalizadas que envolvem violência ou coerção, como violência e abuso familiar. Dessa forma, a violência contra as mulheres é uma forma de discriminação que impede gravemente que as mulheres possam desfrutar de direitos e liberdades em pé de igualdade com os homens. Durante a instrução processual do caso e como consequência direta da mesma, o Código Civil guatemalteco foi objeto de

95 CIDH, *Informe sobre la Condición de la Mujer en las Américas*, OEA/Ser.L/V/II.100, Doc. 17, 13 de outubro de 1998, conclusões.

96 Nações Unidas, Comitê para a Eliminação da Discriminação contra as Mulheres, *Recomendación General 19, La violencia contra la mujer*, U.N. Doc. HRI/GEN/1//Rev.1 (1994).

97 A CIDH no caso remete expressamente aos parágrafos 23 e 11 da mencionada Recomendação. Para compreender plenamente o significado da citação feita pela CIDH, cabe transcrever na íntegra os parágrafos acima mencionados. O parágrafo 23 da Recomendação expressa:

A violência na família é uma das formas mais insidiosas de violência contra as mulheres. Existe em todas as sociedades. Nas relações familiares, as mulheres de qualquer idade são submetidas a diversos tipos de violência, como agressões, estupro, outras formas de violência sexual, violência psicológica e outras modalidades de violência, que são perpetuadas por atitudes tradicionalistas. A falta de independência econômica força muitas mulheres a permanecerem em situações violentas. A negação de suas responsabilidades familiares pelos homens pode ser uma forma de violência e coerção. Essa violência compromete a saúde das mulheres e atrapalha a sua capacidade de participar na vida familiar e na vida pública em condições de igualdade.

Por sua vez, o parágrafo 11 sugere que:

Atitudes tradicionalistas, segundo as quais as mulheres são consideradas subordinadas ou lhes são atribuídos papéis estereotipados, perpetuam a disseminação de práticas que envolvem violência ou coerção, como violência e abuso na família, casamentos forçados, assassinato por apresentar dotes insuficientes, ataques com ácido e circuncisão feminina. Esses preconceitos e práticas podem chegar a justificar a violência contra as mulheres como uma forma de proteção ou dominação. O efeito dessa violência sobre sua integridade física e mental é privá-la do gozo efetivo, do exercício e até mesmo do conhecimento de seus direitos humanos e liberdades fundamentais. Embora esta observação enfatize a violência real ou as ameaças de violência, as suas consequências básicas contribuem para manter as mulheres subordinadas, a sua fraca participação na política e o seu nível inferior de acesso à educação e à formação, bem como de oportunidades de emprego.

98 Convenção de Belém do Pará, preâmbulo.

importantes reformas, entre elas o direito das mulheres guatemaltecas de trabalhar sem a permissão explícita de seu marido.

66. Outro caso em que a CIDH estabelece o vínculo entre a discriminação e a violência de que são alvo as mulheres, é o caso anteriormente mencionado de *Maria da Penha Fernandes*<sup>99</sup>. Como parte de sua resolução, a CIDH estabeleceu a existência de um padrão geral de tolerância estatal e ineficácia judicial em casos de violência doméstica. A Comissão concluiu que a obrigação dos Estados de agir com a devida diligência vai além da de processar e condenar; e também inclui a obrigação de “prevenir essas práticas degradantes”<sup>100</sup>.
67. Nesse caso, a CIDH afirmou a relação que existe entre a violência, a ineficácia do sistema de justiça brasileiro e sua inadequada aplicação das normas nacionais e internacionais, além da discriminação. Para isso, faz referência ao seu Relatório Especial sobre o Brasil de 1997 onde sustentou que “existia uma clara discriminação contra as mulheres agredidas pela ineficácia do sistema de justiça brasileiro e sua inadequada aplicação das normas nacionais e internacionais”<sup>101</sup>. Nesse caso, a Comissão acrescentou ainda que a tolerância sistemática pelos órgãos e instituições do Estado não faz senão “perpetuar as raízes e fatores psicológicos, sociais e históricos que mantêm e alimentam a violência contra a mulher”<sup>102</sup>.
68. A relação entre violência e discriminação também se refletiu em outros relatórios especiais elaborados pela Relatoria sobre direitos das mulheres da CIDH<sup>103</sup>. Em especial, destaca-se o relatório sobre a situação de violência contra as mulheres em Ciudad Juárez, por ser o que mais se aprofunda no estudo da relação entre a violência contra as mulheres e a discriminação. Esse relatório considera que a discriminação baseada no gênero constitui um obstáculo à punição e prevenção dos assassinatos de mulheres. O relatório destaca a relação entre a subordinação das mulheres e a violência:

Nesse sentido, deve-se ressaltar que, como deixa claro a (...) “Convenção de Belém do Pará”, a violência contra as mulheres é uma manifestação de relações de poder historicamente desiguais entre homens e mulheres. Tal como estabelecido na Declaração e Plataforma de Ação de Pequim, adotada pela Quarta Conferência Mundial sobre as Mulheres, essa violência “é um dos mecanismos sociais fundamentais através dos quais as mulheres são colocadas numa posição de subordinação aos homens”. A falta de devida diligência para investigar e punir esses crimes, bem como prevenir sua repetição, reflete o fato de que os mesmos não são considerados como problema grave.

---

99 CIDH, Relatório de Mérito, N° 54/01, *Maria Da Penha Fernandes* (Brasil), 16 de abril de 2001.

100 CIDH, Relatório de Mérito, N° 54/01, *Maria Da Penha Fernandes* (Brasil), 16 de abril 2001, § 56.

101 No mesmo sentido, mais adiante afirma:

Dado que essa violação contra Maria da Penha se insere num padrão geral de negligência e falta de eficácia do Estado para processar e condenar os agressores, a Comissão considera que não só a obrigação de processar e condenar é violada, mas também a obrigação de prevenir. Essa ineficiência judicial generalizada e discriminatória cria um ambiente que facilita a violência doméstica, ao não existir evidências socialmente percebidas da vontade e efetividade do Estado como representante da sociedade, para punir esses atos. CIDH, Relatório de Mérito, N° 54/01, *Maria Da Penha Fernandes* (Brasil), 16 de abril de 2001, § 47.

102 CIDH, Relatório de Mérito, N° 54/01, *Maria Da Penha Fernandes* (Brasil), 16 de abril de 2001, § 55. Cabe ressaltar que, em virtude do caso *Maria da Penha*, o Estado brasileiro adotou em 7 de agosto de 2006 a Lei 11.340, chamada *Lei Maria da Penha*, que compreende um conjunto de ações destinadas a prevenir, investigar e responsabilizar a violência doméstica e familiar contra as mulheres e suas diferentes manifestações. Ver o Comunicado de Imprensa N° 30/06 da Comissão Interamericana de Direitos Humanos, *La Relatoria Sobre Derechos de la Mujer de la CIDH Celebra la Adopción en Brasil de una Ley Específica para Prevenir y Erradicar la Violencia Doméstica y Familiar*, 11 de agosto de 2006.

103 CIDH, *Las Mujeres Frente a la Violencia y la Discriminación Derivadas del Conflicto Armado en Colombia*, OEA/Ser/L/V/II. Doc. 67, 18 de outubro de 2006; CIDH, *Situación de los Derechos Humanos de la Mujer en Ciudad Juárez, México: El Derecho a No Ser Objeto de Violencia y Discriminación*, OEA/Ser.L/V/II.117, Doc. 44, 7 de março de 2003.

A impunidade desses crimes envia a ideia de que essa violência é tolerada, o que favorece sua perpetuação<sup>104</sup>.

69. A CIDH destaca que a violência e a falta de resposta a esse tipo de caso se deve à discriminação que atinge as mulheres que, conforme afirma o parágrafo transcrito anteriormente, se encontram em posição de subordinação aos homens. O relatório expressa:

(...) não foi dada atenção suficiente à necessidade de lidar com a discriminação subjacente aos crimes de violência sexual e doméstica, e que também está subjacente à ineficácia quanto à investigação dos crimes e à acusação dos culpados. Para resolver estes casos de homicídio, é necessário prestar atenção às causas profundas da violência contra as mulheres em todas as suas principais manifestações<sup>105</sup>.

70. Nas decisões e relatórios comentados, a CIDH ressaltou a obrigação dos Estados de organizar sua estrutura administrativa para prevenir, investigar, responsabilizar e reparar atos de violência e discriminação contra as mulheres, utilizando como base instrumentos como a Convenção de Belém do Pará, A Convenção Americana e a Convenção Interamericana para Prevenir e Punir a Tortura. Em relatórios de mérito como o de *Maria da Penha Fernandes e Maria Eugenia Morales de Sierra*, foram reafirmados aspectos cruciais dos direitos das mulheres, em especial do seu direito a viver livres de violência. Também foram estabelecidos princípios vinculativos que devem reger as obrigações dos Estados e ser refletidos nas suas legislações e políticas. Entre esses deveres, destacam-se a obrigação do Estado de erradicar, de maneira efetiva e célere, as diversas formas de violência contra as mulheres, praticadas tanto por agentes estatais quanto por particulares; o dever de oferecer mecanismos jurídicos eficazes e imparciais para as vítimas; e a responsabilidade de implementar medidas para eliminar a discriminação contra as mulheres, bem como estereótipos que perpetuam o tratamento desigual em suas sociedades, resultando em barreiras ao seu acesso a direitos e oportunidades.<sup>106</sup>

*a. O dever de revisão de normas, práticas e políticas discriminatórias*

71. O inciso E do artigo 7 da Convenção de Belém do Pará impõe aos Estados, como parte do dever de devida diligência, a obrigação de adotar todas as medidas apropriadas, incluindo

---

104 CIDH, *Situación de los Derechos Humanos de la Mujer en Ciudad Juárez, México: El Derecho a No Ser Objeto de Violencia y Discriminación*, OEA/Ser.L/V/II.117, Doc. 44, 7 de março de 2003, § 7.

105 CIDH, *Situación de los Derechos Humanos de la Mujer en Ciudad Juárez, México: El Derecho a No Ser Objeto de Violencia y Discriminación*, OEA/Ser.L/V/II.117, Doc. 44, 7 de março de 2003, § 11.

106 Nos casos *Raquel Martín Mejía* e as *Irmãs González Pérez*, embora a Comissão não tenha mencionado expressamente o princípio da não discriminação, reconheceu, no âmbito da Convenção Interamericana para Prevenir e Sancionar a Tortura e da Convenção Americana, que a violação sexual configura uma forma de tortura. No primeiro caso, a Comissão, ao analisar a violação imputada, determinou que se aplicavam os três elementos enunciados na Convenção Interamericana para Prevenir e Sancionar a Tortura, a saber: “um ato [intencional] através do qual se infligem a uma pessoa penas ou sofrimentos físicos ou mentais”, 2) “cometido com um fim”, e 3) “...por empregado ou funcionário público ou por um particular, por meio de instigação do primeiro.” A análise relativa ao primeiro elemento leva em consideração tanto os sofrimentos físicos quanto psicológicos causados pela violação. O relatório também aponta as consequências de curto e longo prazo para a vítima, bem como a relutância de muitas vítimas em denunciar esse tipo de estupro. Além disso, a Comissão considerou que lhe tinha sido negado o seu direito à proteção da honra e da dignidade nos termos do artigo 11º. Ver CIDH, Relatório de Mérito, N° 5/96, *Raquel Martín de Mejía* (Peru), 1 de março de 1996. No caso das *Irmãs González Pérez*, citando o Tribunal Europeu dos Direitos Humanos (*Aydin vs. Turquia*, 57/1996/676/866 -, 25 de setembro de 1997, § 83.), a Comissão expressou que “o estupro de uma pessoa detida por um agente do Estado deve ser considerado como uma forma especialmente grave e aberrante de tratamento cruel, dada a facilidade com que o agressor pode explorar a vulnerabilidade e o enfraquecimento da resistência de sua vítima. Além disso, o estupro deixa traços psicológicos profundos na vítima que não cessam com o tempo (...)”. Ver CIDH, Relatório de Mérito, N° 53/01, *Ana, Beatriz e Cecilia González Pérez* (México), 4 de abril de 2001.

medidas legislativas, para modificar ou revogar leis e regulamentos vigentes ou para modificar práticas jurídicas ou consuetudinárias que respaldem a persistência ou a tolerância da violência contra as mulheres. Devido à relação evidente que existe entre discriminação e violência, esta obrigação deve ser interpretada no sentido de impor aos Estados o dever de revisão de normas, práticas e políticas públicas discriminatórias ou cujo efeito possa resultar na discriminação em prejuízo das mulheres. Na seção II.B desse relatório são examinadas normas com essas características.

72. O princípio da não discriminação aplicado às questões de gênero pode assumir diferentes significados, refletindo distintos níveis de abrangência em sua proteção. Uma primeira formulação deste princípio, com uma proteção mais restrita, condena normas, práticas e políticas que favorecem a escolha de um homem para um trabalho ou cargo apenas por ser homem ou por características que supostamente lhe seriam inerentes. Por exemplo, são consideradas discriminatórias as normas que determinam que apenas homens podem cursar uma carreira profissional, exercer determinada profissão ou administrar os bens da sociedade conjugal. Consequentemente, neste sentido, o princípio da não discriminação estabelece que as pessoas não devem ser tratadas de forma desigual com base em seu sexo, pois está voltado para a equidade na distribuição de oportunidades escassas entre candidatos igualmente qualificados, independentemente do seu sexo/gênero. Essa abordagem parte do pressuposto de um universo de indivíduos autônomos, em competição justa ou tomando decisões de forma livre<sup>107</sup>.
73. Da mesma forma, essa perspectiva, quando aplicada às mulheres, equipara a igualdade de gênero à igualdade de tratamento, desconsiderando que o direito pode reconhecer diferenças estruturais entre homens e mulheres. Essa visão ignora o fato de que homens e mulheres enfrentam trajetórias distintas e que a competição muitas vezes se inicia em pontos de partida diferentes, em condições desiguais. O principal foco dessa abordagem é garantir que a lei atenda às exigências liberais de objetividade e neutralidade. Por isso, as especialistas em gênero que adotam essa perspectiva concentraram seus esforços para a reforma das normas, buscando eliminar as barreiras jurídicas que impedem que as mulheres sejam tratadas da mesma forma que os homens na esfera pública. Aqui, presume-se que a exigência de igualdade de tratamento seja suficiente para compensar as desvantagens experimentadas pelas mulheres<sup>108</sup>.
74. O conceito restrito do princípio da não discriminação, associado a uma concepção liberal clássica, não é suficiente para justificar medidas de ação afirmativa. Segundo essa visão, um homem que não é selecionado em um processo que favorece mulheres pode alegar ter sido tratado de forma injusta. Além disso, essa abordagem não permite questionar adequadamente critérios que, à primeira vista, parecem neutros – como a meritocracia – mas que, na prática, perpetuam discriminações históricas. A sua formulação também não é utilizada para questionar concepções enraizadas na sociedade sobre o papel específico das mulheres que as torna as principais responsáveis pelo cuidado dos filhos e da esfera doméstica, bem como as exclui das esferas públicas do trabalho, da educação e da política.

---

107 Sobre a ideia de concorrência subjacente à igualdade como igualdade de tratamento ver Maria Angeles Barrere Unzueta, e Owen Fiss, *Another Equality, Issues in Legal Scholarship, The Origins and Fate of Antisubordination Theory* (2004): artigo 20. Disponível na internet: <http://www.bepress.com/ils/iss2/art20>.

108 Para uma descrição sucinta das várias perspectivas sobre a igualdade, ver Hilary Charlesworth, Christine Chinkin e Shelley Wright, *Feminist Approaches to International Law*, em *American Journal of International Law*, 85 A.J.I.L. 613, 1991; Hilary Charlesworth, *¿Qué son los derechos humanos internacionales de la mujeres?*, em *Derechos Humanos de la Mujeres, Perspectivas Nacionales e Internacionales*, Rebecca Cook (editora) Profamilia, Bogotá, 1997; Isabel Cristina Jaramillo, *La Crítica Feminista al Derecho*, em *Género y Teoría del Derecho*, Editorial Universidade dos Andes, Bogotá, 2000; Cristina Motta, *Observatorio legal de la Mujer. El legado de la Constitución*, Estudios Ocasionalis CIJUS, Bogotá, Universidade dos Andes, primeira parte, 1998.



75. Uma concepção mais ampla do princípio da não discriminação está ligada à ideia de erradicar a subordinação das mulheres como grupo social. Tal concepção (que, neste contexto, alguns chamam de princípio da anti-subordinação<sup>109</sup>) condena práticas que têm o efeito de criar ou perpetuar na nossa sociedade uma posição subordinada para certos grupos vulnerabilizados, como as mulheres. Nessa concepção, a discriminação contra as mulheres deve ser rejeitada não apenas por representar um tratamento injusto a indivíduos considerados isoladamente, mas também porque a sua função é subordinar as mulheres como grupo social, reforçando e perpetuando uma hierarquia de gênero. A discriminação é considerada como um dos muitos processos sociais responsáveis pela ordem hierárquica dos sexos/gêneros que coloca as mulheres na base dessa pirâmide.
76. A interpretação ampla do princípio da não discriminação incentiva o questionamento de disposições normativas que, à primeira vista, parecem neutras – como o uso de critérios como meritocracia, altura ou tempo de serviço no cargo. Além disso, permite a análise de práticas sociais, como a naturalização dos deveres de cuidado como responsabilidade das mulheres, e também serve para fundamentar a adoção de ações afirmativas<sup>110</sup>.
77. Deve-se ter em mente que, segundo essa interpretação, o princípio da não discriminação exige a análise do significado social e da legalidade de uma prática ou norma supostamente neutra com base em seu impacto sobre o grupo. Por isso, esse princípio possui uma natureza essencialmente grupal ou coletiva. Ou seja, a discriminação ocorre se, por exemplo, uma mulher não é contratada pelo que significa social e profissionalmente pertencer ao grupo de mulheres. O tratamento discriminatório manifesta-se individualmente; no entanto, a sua fonte é presumivelmente o grupo<sup>111</sup>. O tipo de intervenção necessária para erradicar a instituição social da hierarquia de gênero tão arraigada e resiliente é do tipo estrutural, ou seja, destinada a mudar espaços e instituições sociais básicas, como justiça, política, família e mercado.
78. No plano normativo, a recomendação geral nº 25 do Comitê para a Eliminação da Discriminação contra a Mulher estabelece que:

A Convenção vai além do conceito de discriminação usado em muitas disposições e legislações, nacionais e internacionais. Embora tais disposições e normas proibam a discriminação com base no sexo e protejam o homem e a mulher de tratamento baseado em distinções arbitrárias, injustas ou injustificáveis, a Convenção se concentra na discriminação contra as mulheres, insistindo que a mulher foi e continua a ser objeto de várias formas de discriminação por ser mulher<sup>112</sup>.

109 Ver María Angeles Barrere Unzueta, *Problemas del Derecho Antidiscriminatorio: Subordinación versus Discriminación y Acción Positiva versus Igualdad de Oportunidades*, em Revista Basca de Administración Pública, N 6 60, 2001; *Igualdad y discriminación positiva: un esbozo de análisis conceptual*, Género y Derechos Humanos, Zaragoza, 2002 y Owen Fiss.

110 Isso foi levado em consideração pela recomendação geral nº 25 do Comitê para a Eliminação da Discriminação contra as Mulheres, no parágrafo 1º do artigo 4º da CEDAW, referindo-se a medidas especiais temporárias, ao afirmar que “as qualificações e méritos, especialmente no âmbito do emprego nos setores público e privado, devem ser cuidadosamente examinados para verificar se refletem preconceitos de gênero, uma vez que são influenciados pelas normas e pela cultura. No processo de nomeação, seleção ou eleição para o desempenho de cargos públicos e políticos, outros fatores além das qualificações e méritos também podem ser levados em consideração, incluindo princípios de equidade democrática e participação eleitoral”. Nações Unidas, Comitê para a Eliminação da Discriminação contra as Mulheres, *Recomendación General 25, Referente a medidas especiales de carácter temporal*, U.N. Doc./CEDAW/C/2004/I/WP.1/Rev.1 (2004), seção III, § 23.

111 María Angeles Barrere Unzueta, *Problemas del Derecho Antidiscriminatorio: Subordinación versus Discriminación y Acción Positiva versus Igualdad de Oportunidades*, Revista Basca de Administración Pública, N 60, 2001.

112 Nações Unidas, Comitê para a Eliminação da Discriminação contra as Mulheres, *Recomendación General 25, Referente a medidas especiales de carácter temporal*, U.N. Doc./CEDAW/C/2004/I/WP.1/Rev.1 (2004), seção II.

79. Por sua vez, o princípio da não discriminação pode ter múltiplas manifestações. Uma delas diz respeito à discriminação resultante de um tratamento desigual baseado numa categoria proibida ou suspeita, que exclui, restringe ou prejudica o exercício de um direito. Este tipo de discriminação pode ser expresso, por um lado, quando o fator proibido é explicitamente invocado como motivo de distinção ou exclusão (por exemplo, quando as mulheres são proibidas de exercer uma profissão ou administrar bens sem o consentimento do marido). Outra forma de discriminação jurídica pode ocorrer pelo descumprimento da obrigação de adoção de medidas afirmativas estabelecidas pelo direito nacional ou internacional.
80. Em relação ao primeiro pressuposto, ou seja, a utilização do gênero como motivo para tratar de forma desigual as pessoas, o sistema interamericano de direitos humanos e a jurisprudência dos tribunais superiores de vários países americanos, estabeleceram como princípio a presunção do caráter discriminatório da medida ou política restritiva. Portanto, quando tais critérios suspeitos são usados para tratar uma pessoa ou grupo de forma diferente, deve ser realizado um escrutínio ainda maior para determinar a sua razoabilidade do que quando confrontado com outros tipos de critérios<sup>113</sup>.
81. O alcance dos artigos 1 e 24 da Convenção Americana sobre Direitos Humanos foi estabelecido pela Corte Interamericana de Direitos Humanos no Parecer Consultivo 4/84<sup>114</sup>. Na ocasião, a Corte afirmou que:
- (...) a noção de igualdade decorre diretamente da unidade da natureza do ser humano e é indissociável da dignidade essencial da pessoa, esta será incompatível com qualquer situação que, ao considerar um determinado grupo superior, leve a tratá-lo com privilégio; ou, inversamente, por considerá-los inferiores, tratam-nos com hostilidade ou de alguma forma os discriminam no gozo dos direitos que são reconhecidos a quem não se considera em tal situação de inferioridade. Não é admissível criar diferenças de tratamento entre seres humanos que não correspondam à sua única e idêntica natureza<sup>115</sup>.
82. Embora a Corte ressalte que nem toda diferenciação jurídica constitui discriminação nos termos da norma analisada, acrescentou que a validade da distinção dependia de que esta “partisse de pressupostos de fato substancialmente diferentes e que expressassem de modo proporcional uma fundamentada conexão entre essas diferenças e os objetivos da norma, os quais não podem afastar-se da justiça ou da razão; ou seja, não podem perseguir fins arbitrários, caprichosos, despóticos ou que de alguma maneira repugnem à essencial unidade e dignidade da natureza humana”<sup>116</sup>. Além disso, em outra manifestação a Corte acrescentou que “entre várias opções para alcançar esse objetivo deve-se escolher aquela que restrinja

---

113 Afirmou-se que as características apresentadas pelas categorias identificadas como suspeitas consistem em: (i) baseiam-se em traços permanentes de pessoas, das quais não podem prescindir por sua própria vontade, sob o risco de perderem a sua identidade; (ii) têm sido historicamente sujeitos a padrões de valoração cultural que tendem a menosprezá-los; e, (iii) não constituem, per se, critérios a partir dos quais seja possível realizar uma distribuição ou repartição racional e equitativa de bens, direitos ou encargos sociais. Ver Tribunal Constitucional da Colômbia, Sentença C-101/05. Nesse caso, foi levantada a violação do princípio constitucional da igualdade e da proibição de discriminação por razões de gênero, devido à possibilidade consagrada no artigo 1134 do Código Civil de condicionar o gozo de usufruto, uso, habitação ou pensão periódica a uma mulher, exigindo que ela permanecesse solteira ou viúva. O Tribunal declarou a norma inconstitucional.

114 Proposta de Alteração à Constituição Política da Costa Rica relacionada com a naturalização, 19 de janeiro de 1984.

115 Proposta de Alteração à Constituição Política da Costa Rica relacionada com a naturalização, 19 de janeiro de 1984, § 55.

116 Proposta de Alteração à Constituição Política da Costa Rica relacionada com a naturalização, 19 de janeiro de 1984, § 57. Tal critério foi reiterado pela Corte no Parecer Consultivo N° 18. Ver Corte I.D.H., *Condición Jurídica y Derechos de los Migrantes Indocumentados*. Parecer Consultivo PC - 18/03 de 17 de setembro de 2003. Série A N° 18, § 91.

em menor escala o direito protegido”<sup>117</sup>. A jurisprudência da Corte estabelece, portanto, que deve existir um grau de razoabilidade ou proporcionalidade na aplicação deste critério de distinção para justificar a restrição do direito fundamental e que a alternativa que cause menor impacto ao direito deve ser sempre escolhida.

83. A CIDH, por sua vez, tem repetidamente defendido que a restrição baseada em qualquer uma das categorias do artigo 1.1 da Convenção Americana deve ser analisada de forma consciente e detalhada, as quais funcionam como uma espécie de “categorias suspeitas”. Nesse caso, deve-se demonstrar que tal restrição se baseia em um objetivo estatal imperioso ou urgente, que é tecnicamente adequado para atingir esse fim e que este não pode ser alcançado por um meio alternativo menos lesivo. Quando não for possível provar com segurança que a restrição atende a todos esses requisitos, ela será inválida porque se baseia exclusivamente em preconceito.
84. Neste sentido, no Relatório que trata das Considerações sobre a compatibilidade das medidas de ação afirmativa destinadas a promover a participação política das mulheres com os princípios da igualdade e da não discriminação<sup>118</sup>, a Comissão aponta que, “para identificar o tratamento discriminatório, é necessário provar uma diferença de tratamento entre pessoas que se encontram em situações suficientemente análogas ou comparáveis”<sup>119</sup>. No entanto, esclarece que nem todas as diferenças de tratamento em circunstâncias semelhantes são necessariamente discriminatórias. A esse respeito, indica que uma distinção baseada em “critérios razoáveis e objetivos” pode servir a um interesse legítimo do Estado em conformidade com os termos do artigo 24. Pode, de fato, ser necessário para alcançar a justiça ou para proteger pessoas que requerem a aplicação de medidas especiais (...) uma distinção baseada em critérios razoáveis e objetivos: (1) tem um objetivo legítimo e (2) utiliza meios que são proporcionais ao objetivo perseguido”<sup>120</sup>.
85. Quando o sexo é utilizado como critério de diferenciação, a distinção no tratamento entre homens e mulheres só pode ser justificada se houver uma razão imperiosa ou de grande importância ou peso. Assim, a Comissão sustenta que “a igualdade de tratamento perante a lei é esperada para homens e mulheres, a menos que tenham sido apresentados motivos imperiosos, justos, legítimos e razoáveis para justificar uma diferença de tratamento”<sup>121</sup>. Em seguida, a CIDH introduz a ideia da análise minuciosa que deve ser realizada diante de distinções baseadas, por exemplo, no sexo da pessoa: “As distinções previstas na lei e baseadas em critérios relativos à condição, como, por exemplo, raça ou sexo, dão necessariamente origem a um exame aprofundado” onde “teriam de ser apresentadas razões imperiosas para justificar uma distinção baseada exclusivamente no sexo”<sup>122</sup>.

---

117 Corte I.D.H., *La Colegiación Obligatoria de Periodistas* (arts. 13 e 29 Convenção Americana sobre Direitos Humanos). Parecer Consultivo OC - 5/85 de 13 de novembro de 1985. Série A Nº 5, § 5º.

118 CIDH, Relatório Anual 1999, *Consideraciones sobre la compatibilidad de las medidas de acción afirmativa concebidas para promover la participación política de la mujeres con los principios de igualdad y no discriminación*, capítulo VI.

119 CIDH, Relatório Anual 1999, *Consideraciones sobre la compatibilidad de las medidas de acción afirmativa concebidas para promover la participación política de la mujeres con los principios de igualdad y no discriminación*, capítulo VI, III. B.

120 CIDH, Relatório Anual 1999, *Consideraciones sobre la compatibilidad de las medidas de acción afirmativa concebidas para promover la participación política de la mujeres con los principios de igualdad y no discriminación*, capítulo VI, III. B.

121 CIDH, Relatório Anual 1999, *Consideraciones sobre la compatibilidad de las medidas de acción afirmativa concebidas para promover la participación política de la mujeres con los principios de igualdad y no discriminación*, capítulo VI, III. B.

122 CIDH, Relatório Anual 1999, *Consideraciones sobre la compatibilidad de las medidas de acción afirmativa concebidas para promover la participación política de la mujeres con los principios de igualdad y no discriminación*, capítulo VI, III. B.

86. Essa mesma formulação do padrão de razoabilidade estrito é desenvolvida no caso *Maria Eugenia Morales de Sierra*, caso extremamente relevante para esse relatório<sup>123</sup>. Aqui a Comissão aplicou a doutrina da não discriminação perante a utilização, por parte do legislador, do sexo como critério diferenciador. Nesse caso, a CIDH indicou que o artigo 24 da Convenção Americana estabeleceu como regra que certas formas de diferença no tratamento, por exemplo as que se baseiam no sexo, são fortemente suspeitas de ilegalidade, e o Estado tem que oferecer razões de peso para sua justificação. Sempre que a distinção obedece a alguns dos fatores ou categorias suspeitas, a norma ou a política que a utiliza será observada com um critério de escrutínio intenso ou estrito<sup>124</sup>.
87. A Comissão reiterou essa elaboração doutrinária no *Relatório sobre Terrorismo e Direitos Humanos*<sup>125</sup>, no qual sustentou que, “embora a doutrina do sistema interamericano de direitos humanos não proíba todas as distinções no tratamento do gozo dos direitos e liberdades protegidos, exige, em segundo plano, que toda distinção admissível se baseie numa justificativa objetiva e razoável, que promova um objetivo legítimo, tendo em conta os princípios que normalmente prevalecem nas sociedades democráticas, e que os meios sejam razoáveis e proporcionais à finalidade pretendida (...) as distinções baseadas em fatores explicitamente mencionados nos instrumentos internacionais de direitos humanos estão sujeitas a um grau de escrutínio rigoroso, em virtude do qual os Estados devem fornecer um interesse particularmente importante e uma justificativa completa da distinção<sup>126</sup>. Consequentemente, a CIDH considera que para justificar uma restrição baseada no sexo devem ser apresentadas razões imperiosas e que este ônus da prova deve recair sobre o Estado. Dessa forma, acolhe a doutrina da “inversão do ônus da prova” e da “presunção de nulidade” da restrição baseada em “categoria suspeita”.
88. Nesse ponto, a CIDH observa que o dever de revisar as normas, práticas e políticas públicas que estabelecem diferenças de tratamento baseadas no gênero deve ser assumido pelas diversas instâncias do Estado, incluindo o Poder Judiciário, o governo, os parlamentos e os Poderes legislativos, com o objetivo de adequar o ordenamento jurídico interno e o funcionamento do Estado para cumprimento dos tratados de direitos humanos vigentes. Ao mesmo tempo, cabe aos Estados habilitar mecanismos jurídicos idôneos e efetivos para que as cidadãs e os cidadãos de forma individualmente, bem como as instituições nacionais de proteção dos direitos humanos, como as defensorias públicas e ministérios públicos, as organizações da sociedade civil e outros atores sociais podem exigir o controle de legalidade dessas normas, práticas e políticas perante as autoridades públicas e especialmente perante o sistema de justiça. Tanto a adoção de normas discriminatórias quanto o não cumprimento de obrigações afirmativas impostas por uma norma são manifestações *diretas* de discriminação.
89. Outro âmbito pode ocorrer de forma *indireta* e consiste em distinções arbitrárias ou desproporcionais feitas na aplicação de normas, ações, práticas ou políticas que à primeira vista parecem neutras, mas que, no entanto, escondem o impacto prejudicial que essas têm sobre grupos em situação de vulnerabilidade<sup>127</sup>.

---

123 CIDH, Relatório de Mérito, Nº 4 4/01, *Maria Eugenia Morales de Sierra* (Guatemala), 19 de janeiro de 2001, § 31 e 36. No caso, a Guatemala foi forçada a reformar seu Código Civil que concedia ao marido a administração exclusiva da sociedade conjugal e impunha fortes limitações ao trabalho da mulher casada no contexto fora do lar. Esse caso será examinado em detalhes posteriormente neste relatório.

124 CIDH, Relatório de Mérito, Nº 4 4/01, *Maria Eugenia Morales de Sierra* (Guatemala), 19 de janeiro de 2001, § 31 e 36.

125 CIDH, *Relatório sobre Terrorismo e Direitos Humanos*, OEA/Ser.L/V/II.116 Doc. 5 rev. 1 corr., 22 de outubro de 2002.

126 CIDH, *Relatório sobre Terrorismo e Direitos Humanos*, OEA/Ser.L/V/II.116 Doc. 5 rev. 1 corr., 22 de outubro de 2002, par. 338.

127 Por exemplo, quando se estabelece para todos os trabalhadores uma jornada de 8 horas contínuas de trabalho sem levar em conta as trabalhadoras que têm que amamentar seus bebês.

90. A análise das normas e políticas com base no princípio da igualdade efetiva e não discriminação abrange também o *possível impacto discriminatório* de tais medidas, mesmo que pareçam neutras em sua formulação<sup>128</sup> ou sejam medidas de alcance geral, abrangente e não diferenciado. Foi o que entendeu a Corte Interamericana no caso *Yean e Bosico*<sup>129</sup>, a respeito das regras e procedimentos estabelecidos pela República Dominicana para conceder o registro tardio de crianças, o que, através de exigências excessivas e entraves burocráticos, na verdade provocou um aumento no número de crianças sem documentação e sem nacionalidade, o que no caso dos filhos de pais imigrantes ilegais determinou um claro agravamento da sua situação de exclusão, ao privá-los do acesso a benefícios e direitos sociais.
91. No caso da discriminação normativa direta, a comprovação da discriminação ocorre quando se evidencia que a distinção legal utiliza um fator proibido ou que a ação positiva exigida pela norma não foi cumprida. Por sua vez, no caso das discriminações indiretas, é necessário provar o efeito ou resultado desproporcionalmente prejudicial que esse critério tem sobre um grupo ou coletivo. Nesse caso, provar a existência de discriminação significa fornecer dados empíricos que demonstrem que o suposto preconceito “invisível” ou “neutro” na tomada de decisões tem um efeito desigual em algum grupo ou grupos específicos.
92. Por conseguinte, a análise de normas e políticas com base no princípio da igualdade efetiva e da não discriminação inclui a avaliação do *impacto* discriminatório dessas medidas, mesmo quando sua formulação aparenta ser neutra ou quando possuem alcance geral e não diferenciado. Aqui, busca-se privilegiar fatores objetivos – como o efeito ou resultado discriminatório – em vez da *intenção* expressa de discriminar.
93. Essa perspectiva também foi incluída numa longa tradição de jurisprudência nos Estados Americanos. A Suprema Corte do Canadá no caso *Andrews v. Law Society of British Columbia*<sup>130</sup>, afirmou que o objetivo das normas de igualdade da Carta Canadense de Direitos e Liberdades consiste em proteger contra a discriminação todos aqueles grupos vulnerabilizados da sociedade. A discriminação se apresenta quando uma lei, tanto por seu fim como por seu efeito (*impact*), impõe uma desvantagem aos membros de tais grupos em comparação com outros membros da sociedade. Para alcançar o ideal da completa igualdade perante a lei, a principal consideração que deve ser efetuada consiste em avaliar o impacto da lei sobre o indivíduo ou grupo. Assim como nem todos os tratamentos diferenciados entre indivíduos resultam necessariamente em desigualdades, muitas vezes o tratamento idêntico produz graves desigualdades. Por isso, a corte rejeitou de maneira expressa “o mesmo ou idêntico tratamento” como padrão de igualdade. A discriminação, considerou a Corte cana-

---

128 Nesse sentido, a Corte decidiu no caso *Yean e Bosico*: “A Corte considera que o princípio imperativo do direito de proteção igual e efetiva da lei e da não discriminação determina que os Estados, ao regular os mecanismos de concessão de nacionalidade, devem abster-se de produzir regulamentações discriminatórias ou que tenham efeitos discriminatórios sobre diferentes grupos da população no exercício dos seus direitos. Além disso, os Estados devem combater as práticas discriminatórias em todos os seus níveis, em especial nos órgãos e instituições públicas, e finalmente devem adotar as medidas afirmativas necessárias para assegurar a todas as pessoas uma efetiva igualdade perante a lei.” Ver Corte I.D.H., *Caso Das Meninas Yean e Bosico*. Sentença de 8 de setembro de 1999. Série C Nº 130, § 141.

129 Corte I.D.H., *Caso Das Meninas Yean e Bosico*. Sentença de 8 de setembro de 1999. Série C Nº 130, § 141.

130 Esse foi o primeiro caso da Suprema Corte do Canadá em que a seção 15 (direito à igualdade) da Carta Canadense de Direitos e Liberdades foi discutida. Neste caso, a Corte desenvolveu um teste, chamado de *Andrews Test*, para determinar se houve uma violação *prima facie* ao direito de igualdade. A Corte declarou: “...a discriminação pode ser descrita como uma distinção, intencional ou não intencional, baseada nas características pessoais do indivíduo ou grupo que tem o efeito de impor responsabilidades, obrigações e desvantagens ao indivíduo ou grupo que não são impostas a outros, ou que retire ou limite o seu acesso a oportunidades, benefícios e vantagens disponíveis para outros membros da sociedade. Distinções que são baseadas em características pessoais, atribuíveis ao indivíduo apenas com base em sua associação com um grupo, raramente escapam da acusação de discriminação, enquanto aquelas baseadas nos méritos e capacidades do indivíduo raramente são classificadas”, [1989] 1 SCR 143, § 280 [Tradução da Secretaria].

dense, não é simplesmente uma distinção entre o tratamento de grupos e indivíduos, mas também impõe uma desvantagem a certos grupos.

94. A Corte Constitucional da Colômbia argumentou em sentido semelhante nas sentenças C-673, C-507 e C-534/05<sup>131</sup>. Nesses casos, expressou que a proteção jurídica dos interesses das pessoas consiste em dois critérios principais. O primeiro critério se baseia no princípio geral da igualdade, que contempla três dimensões e obrigações. A primeira é a igualdade perante a lei, em virtude da qual a lei deve ser aplicada da mesma forma para todas as pessoas. No entanto, essa dimensão da igualdade não garante que a lei trate todas as pessoas da mesma forma. Para isso, a Corte Constitucional colombiana afirma ser necessária uma segunda dimensão: a igualdade de tratamento, que garante a aplicação da lei a pessoas em situações semelhantes, reconhecendo, ao mesmo tempo, que casos distintos exigem tratamento diferenciado. A lei desrespeita essa dimensão quando as diferenças de tratamento que estabelece não são razoáveis.
95. Agora, conforme a Corte colombiana, uma lei que não impõe diferenças de tratamento e se aplica a todos igualmente, ainda pode proteger as pessoas de forma distinta. Por isso é necessário garantir uma proteção igual, que assegure efetivamente o gozo dos mesmos direitos, liberdades e oportunidades<sup>132</sup>. Essa dimensão do princípio da igualdade é substantiva e positiva. É substantiva porque considera a situação em que os grupos comparados se encontram para avaliar se a proteção concedida é desigual quando deveria ser igual. É positiva porque, diante de uma desigualdade injustificada baseada em razões objetivas que afetam o gozo efetivo de direitos, cabe ao Estado adotar medidas para garantir a proteção igualitária. A Corte Constitucional indica que para saber se essa dimensão do direito à igualdade foi violada, é preciso constatar o grau efetivo de proteção recebida aos direitos, liberdades e oportunidades, e em caso de existirem desigualdades, estabelecer se foram adotadas medidas para superar a situação existente.
96. O segundo critério de proteção jurídica estabelecido pela Corte Constitucional da Colômbia consiste em resguardar de forma mais ampla os interesses de determinados grupos, no sentido de determinar que, nesses casos, o Estado tem o dever especial de garantir um tratamento preferencial ou uma proteção diferenciada a pessoas em situação de discriminação ou marginalizadas. Seguindo o raciocínio da Corte Constitucional colombiana, a igualdade é protegida quando a legislação e as políticas públicas levam em consideração as circuns-

---

131 Sentença C-534/05: nesse caso, a expressão “homem” e a expressão “e a mulher que não completou doze anos”, constantes em um artigo do Código Civil, foram declaradas inconstitucionais por violarem o princípio da igualdade de proteção da Constituição; Sentença C-507/04: A diferença de idade segundo o sexo foi declarada inconstitucional na configuração de causa de anulação do casamento. A Corte explicou que a partir da análise histórica das normas do Código Civil colombiano relativas aos direitos da mulher, pôde-se verificar que as diferenças de tratamento baseadas no gênero ocorriam devido a concepções tradicionalistas da situação e do papel da mulher na sociedade; Sentença C-673/01: Foi alegado que o tratamento igualitário entre docentes da rede pública e docentes da rede privada, no que se refere ao escalonamento nacional docente, capacitação e equiparações, viola o direito à igualdade. Isso porque as normas contestadas desconsideram o princípio de tratar igualmente os iguais e desigualmente os desiguais, tanto no que diz respeito às pessoas (professores da rede privada e professores da rede pública escalonados) quanto às situações (a educação no setor privado, onde predominam o pluralismo e a autonomia da vontade privada, e a educação no setor público, regida pelas normas da administração pública e do serviço público). A Corte declarou a norma em questão como constitucional. Para uma análise detalhada da jurisprudência da Corte Constitucional da Colômbia sobre os direitos das mulheres ver Cristina Motta, *Observatorio legal de la Mujer. El legado de la Constitución*, Estudos Ocasionais CIJUS, Bogotá, Universidade dos Andes, primeira parte, 1998.

132 Francis Olsen afirma no mesmo sentido: “para alcançar a igualdade substancial, muitas vezes é necessário abandonar a ideia de igualdade jurídica formal e considerar as diferenças existentes entre homens e mulheres. Nesse sentido, questiona-se a falsidade da suposta neutralidade promovida pela igualdade formal no tratamento das pessoas e reivindica-se um resultado verdadeiramente neutro nesse tratamento”, em *El Sexo del Derecho*, Alicia Ruiz (comp.), *Identidad femenina y discurso jurídico*, Buenos Aires, Biblos, 2000, pág. 35.

tâncias e características específicas daquelas pessoas que se encontram em uma posição de vulnerabilidade social, política, econômica ou jurídica<sup>133</sup>.

97. Assim, embora, em princípio, o tratamento igualitário pareça exigir que todas as pessoas sejam medidas de acordo com as mesmas normas, na realidade não existem normas de conduta e de conformidade que sejam neutras, uma vez que o seu impacto sobre um determinado grupo varia de acordo com as circunstâncias e características desse grupo. Além disso, a mesma norma é elaborada por um contexto social que se encontra imerso, e muitas vezes é participante, da cultura discriminatória<sup>134</sup>. Portanto, o compromisso com a igualdade não deve limitar-se à obtenção da igualdade formal, mas deve abranger também todas as instituições sociais, como a família, o mercado e as instituições políticas.
98. A CIDH reconheceu que, para alcançar a igualdade de gênero, não é suficiente a igualdade *formal* ou jurídica. Além disso, é preciso eliminar as práticas e condutas que geram e perpetuam a posição de inferioridade que as mulheres têm na sociedade. No entanto, a Comissão não subestima a importância da igualdade formal e destaca a importância do direito para alcançar a mudança social: “embora a igualdade formal não garanta a eliminação de instâncias de discriminação na realidade, seu reconhecimento permite impulsionar transformações na vida social, reivindicando a autoridade do direito”<sup>135</sup>.
99. O sistema interamericano não se limita a uma noção formal de igualdade, restrita à exigência de critérios de distinção objetivos e razoáveis e à proibição de diferenças de tratamento irracionais, arbitrárias ou caprichosas. Ele avança para um conceito de igualdade material ou estrutural, que reconhece a necessidade de adotar medidas especiais para equiparar determinados grupos da população. Isso implica na necessidade de tratamento diferenciado quando, devido às circunstâncias que afetam um grupo vulnerabilizado, a igualdade de tratamento acarreta em restringir ou agravar o acesso a um serviço, bem ou o exercício de um direito<sup>136</sup>.

---

133 Como expressa Iris Young: “onde há diferenças entre grupos em termos de capacidades, socialização, valores e estilos cognitivos e culturais, a inclusão e a participação efetiva de todos nas instituições econômicas e políticas só podem ser alcançadas mediante o reconhecimento e a consideração dessas diferenças. Isso pressupõe que, em vez de sempre formular direitos e normas em termos universais, cegos à diferença, alguns grupos às vezes gozam de direitos especiais”, Iris Marion Young, *Vida Política y Diferencia de Grupo*, em *Perspectivas Feministas na Teoria Política*, Ed. Paidós, Espanha, 1996, pág. 119.

134 Nesse sentido Iris Young ressalta que: “onde há grupos privilegiados e grupos oprimidos, a formulação de leis, políticas e normas institucionais tende a ser enviesada em favor dos grupos privilegiados, uma vez que sua experiência específica acaba, implicitamente, moldando a norma”, Iris Marion Young, *Vida Política y Diferencia de Grupo em perspectivas Feministas em Teoria Política*, Ed. Paidós, Espanha, 1996, pág. 120. Da mesma forma, a autora sustenta que “[e]mbora, em muitos aspectos, a legislação atualmente não leve em consideração as diferenças entre grupos, a sociedade ainda o faz. Como resultado, alguns grupos continuam sendo vistos como marginais, alheios à norma ou irrelevantes. No cotidiano, por meio de interações, representações e decisões, persistem suposições sobre mulheres, pessoas negras, latinas, gays, lésbicas, idosas e outros grupos historicamente marginalizados, o que continua a justificar exclusões, hesitação no tratamento, paternalismo e atitudes autoritárias. As instituições e as práticas contínuas de racismo, sexismo, homofobia, bem como a valorização de pessoas mais jovens e sem deficiência, criam condições específicas para esses grupos, frequentemente colocando-os em desvantagem no desenvolvimento de suas capacidades e no acesso a experiências e conhecimentos fundamentais”, pág. 119.

135 CIDH, *Relatório da Comissão Interamericana de Direitos Humanos sobre a Condição da Mulher nas Américas*, OEA/Ser.L/V/II.100 Doc. 17, 13 de outubro de 1998, cap. IV.

136 Para uma análise das noções expostas ver também Iris Marion Young, *Justice and the Politics of Difference*, Princeton University Press, 1990; Ferrajoli, Luis, *Igualdad y Diferencia, em Derechos y Garantías. La ley del más débil*, Editorial Trota, págs. 73-96; Barrére Unzueta, María Angeles, *Discriminación, Derecho Antidiscriminatorio y Acción Positiva a favor de las mujeres*, Madrid, 1997; *Igualdad y Discriminación Positiva: un esbozo de análisis conceptual*; Fiss, Owen, *Another Equality, e Grupos y la Cláusula de Igual Protección*, em Gargarella; Roberto (comp), *Derecho y grupos desaventajados*, Gedisa, Barcelona, 1999, págs. 137-167.

*b. Devida diligência e medidas afirmativas  
contra a discriminação*

100. Às vezes, a implementação de medidas especiais de proteção e promoção da igualdade – entre as quais se encontram as denominadas medidas de ação afirmativa – são o tipo de garantia indicada para assegurar o acesso e exercício de certos direitos por setores que são vítimas de situações de desigualdade estrutural ou processos históricos de exclusão. A ideia da utilização de medidas especiais de proteção contra a discriminação tem sido amplamente aceita pelo sistema internacional e regional de direitos humanos.
101. A CIDH observa que entre os deveres do Estado de atuar com devida diligência, nos termos do artigo 7 da Convenção de Belém do Pará, em particular para prevenir ou transformar situações estruturais ou sistemáticas de violência contra as mulheres, devem ser incluídas as medidas especiais de promoção da igualdade e a erradicação de estereótipos sociais e culturais que favorecem a discriminação das mulheres na sociedade. O ponto III deste Relatório examina diversas políticas que estão sendo implementadas em alguns Estados americanos e diretrizes que podem ser utilizadas com esse objetivo.
102. O Comitê de Direitos Humanos das Nações Unidas observou que “em virtude da obrigação de garantir a todas as pessoas os direitos reconhecidos no Pacto, conforme estabelecido nos artigos 2 e 3, os Estados Partes devem 'adotar todas as medidas necessárias' para assegurar que esses direitos sejam efetivamente usufruídos por todos”<sup>137</sup>. Essas medidas incluem (i) eliminar os entraves que impedem o gozo destes direitos em condições de igualdade, (ii) fornecer educação à população e aos funcionários do Estado em matéria de direitos humanos e (iii) ajustar a legislação nacional para dar cumprimento às obrigações estabelecidas no Pacto, além de medidas afirmativas em todas as áreas, a fim de capacitar as mulheres de forma eficaz e equitativa. A respeito deste último ponto, o Comitê indicou que “o Estado Parte não só deve adotar medidas de proteção, mas também medidas afirmativas em todos os âmbitos a fim de dar poder às mulheres de forma efetiva e igualitária”<sup>138</sup>.
103. Por sua vez, o Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais das Nações Unidas estabeleceu que, em relação a grupos vulnerabilizados ou suscetíveis de serem discriminados em seus direitos econômicos, sociais e culturais, o Estado tem a obrigação de sancionar normas que os protejam contra essa discriminação e adotar medidas especiais que incluam políticas ativas de proteção<sup>139</sup>.

---

137 Nações Unidas, Comitê de Direitos Humanos, Observação Geral Nº 28, *La igualdad de derechos entre hombres y mujeres*, 2000.

138 Nações Unidas, Comitê de Direitos Humanos, Observação Geral Nº 28, *La igualdad de derechos entre hombres y mujeres*, 2000. 3.

139 A adoção de medidas especiais, inclusive legislativas, e de políticas ativas para proteção de grupos vulnerabilizados em relação aos seus direitos econômicos, sociais e culturais surge de diferentes instrumentos. A obrigação de proteger os grupos mais vulnerabilizados e menos assistidos em períodos de restrição econômica decorre das Observações Gerais (OG) nº 2, ponto 9, e nº 3, pontos 12 e 13 e, em relação às pessoas com deficiência e idosos, das OG nº 5, ponto 9 e OG nº 6 ponto 17, respectivamente. A OG nº 4, ponto 8, alínea e, estabelece que deve ser assegurado um certo grau de prioridade em relação ao acesso à habitação por grupos vulnerabilizados, como idosos, crianças e pessoas com deficiência física e psicossocial, doentes terminais, doentes soropositivos, pessoas com problemas médicos persistentes, vítimas de desastres naturais ou pessoas que vivem em zonas de risco, bem como o acesso à terra a grupos desprovidos ou empobrecidos. No mesmo sentido, o Comitê observa que mulheres, crianças, idosos, povos indígenas e minorias étnicas são desproporcionalmente afetados por despejos forçados, de modo que requer a adoção de medidas de proteção apropriadas, OG nº 7, ponto 10. Na OG nº 5, ponto 18, estabelece-se que as medidas adotadas para eliminar a discriminação contra as pessoas com deficiência não serão consideradas discriminatórias, nos termos do art. 2.2 do Pacto, desde que se baseiem no princípio da igualdade e sejam aplicadas apenas na medida necessária para atingir esse objetivo. As medidas de proteção especial de grupos ou pessoas vulnerabilizadas são abordadas nos princípios de Limburgo (princípios 14 e 39).



104. No âmbito regional, a Convenção Americana sobre Direitos Humanos dispõe no artigo 2 que os Estados devem promover medidas que permitam o gozo dos direitos humanos: “(...) os Estados Parte comprometem-se a adotar, de acordo com seus procedimentos constitucionais e as disposições desta Convenção, as medidas legislativas ou de outro caráter que sejam necessárias para tornar efetivos tais direitos e liberdades”.
105. A fim de cumprir com a proteção igualitária e efetiva da lei e da não discriminação, a Corte Interamericana no caso de *Yean e Bosico* expressou que em relação aos mecanismos que regulam a concessão da nacionalidade, o Estado deve, em primeiro lugar, abster-se de produzir regulamentações discriminatórias ou que tenham um impacto discriminatório sobre um grupo<sup>140</sup>. Em segundo lugar, o Estado deve combater as práticas discriminatórias em todos os seus níveis, especialmente nas instituições e órgãos públicos. Finalmente, deve adotar as medidas afirmativas necessárias para garantir a igualdade efetiva de todas as pessoas perante a lei.
106. Esta última obrigação já havia sido reconhecida pela Corte em seu Parecer Consultivo nº 18<sup>141</sup>. Além disso, neste parecer a Corte refere-se ao dever especial de proteção que o Estado tem em relação às práticas discriminatórias levadas a cabo por terceiros sob a sua tolerância e omissão<sup>142</sup>. No mesmo sentido, a Corte se manifestou no caso *Yean e Bosico*, ao estabelecer que o artigo 24 da Convenção Americana não apenas proíbe a implementação de políticas e medidas discriminatórias, mas também exige proteção contra práticas e condutas discriminatórias que possam ser adotadas por agentes públicos ou atores não estatais<sup>143</sup>.
107. Esse tipo de proteção amplia consideravelmente as obrigações dos Estados na garantia do princípio da igualdade perante a lei, impondo a formulação de políticas preventivas, sobretudo frente a práticas generalizadas ou situações estruturais de discriminação, mesmo quando provenientes de particulares. Especificamente sobre esse dever, a CIDH se pronunciou no caso *Maria Da Penha* que foi analisado anteriormente<sup>144</sup>.
108. Particularmente no que diz respeito à questão de gênero, a CIDH, por meio da Relatoria sobre os direitos da mulher, tem defendido que os Estados, em seus esforços para reduzir a desigualdade de gênero, devem utilizar medidas especiais para esse fim. De acordo com isso e com os artigos 20 e 24 da Declaração Americana, e o artigo 23 da Convenção Americana, a Comissão instou os Estados a continuarem e ampliarem as medidas para promover a participação das mulheres em diferentes níveis de decisão política, incluindo medidas afirmativas<sup>145</sup>. Nesse sentido, a CIDH indicou que os Estados devem assegurar que as mulheres tenham uma representação apropriada em todos os níveis de governo, na ordem local, provincial ou estadual e nacional; elaborem estratégias para ampliar a participação das mulheres nos partidos políticos; e adotem medidas adicionais para incorporar plenamente os

---

140 Corte I.D.H., *Caso Das Meninas Yean e Bosico*. Sentença de 8 de setembro de 1999. Série C Nº 130, § 141.

141 Corte I.D.H., *Condición Jurídica y Derechos de los Migrantes Indocumentados*. Parecer Consultivo PC - 18/03 de 17 de setembro de 2003. Série A Nº 18.

142 “(...) os Estados estão obrigados a adotar medidas afirmativas para reverter ou mudar situações discriminatórias existentes em suas sociedades em prejuízo de determinado grupo de pessoas. Isso implica também o especial dever de proteção que o Estado deve exercer relativamente às ações e práticas de terceiros que, sob a sua tolerância ou omissão, mantenham ou favoreçam as situações discriminatórias”, Corte I.D.H., *Condición Jurídica y Derechos de los Migrantes Indocumentados*. Parecer Consultivo PC - 18/03 de 17 de setembro de 2003. Série A Nº 18, § 104.

143 Corte I.D.H., *Caso Das Meninas Yean e Bosico*. Sentença de 8 de setembro de 1999. Série C Nº 130.

144 CIDH, Relatório de Mérito, Nº 54/01, *Maria Da Penha Fernandes* (Brasil), 16 de abril de 2001. Nesse caso, a Comissão estabeleceu a responsabilidade do Estado por não ter cumprido sua obrigação de devida diligência para prevenir, punir e erradicar a violência doméstica.

145 CIDH, *Relatório Anual 1999, Consideraciones sobre la compatibilidad de las medidas de acción afirmativa concebidas para promover la participación política de la mujer con los principios de igualdad y no discriminación*, cap. V, C.1.

setores da sociedade civil, incluindo aqueles que representem os interesses das mulheres, nos processos de desenvolvimento e implementação de políticas e programas<sup>146</sup>.

109. Os instrumentos internacionais de direitos humanos denominam “medidas especiais” às ações de caráter temporário que visam assegurar o “empoderamento” de certos grupos. Os Comitês de supervisão dos tratados internacionais, assim como os Estados Partes, referiram-se a elas através dos significados “ação afirmativa”, “ação positiva”, “medidas positivas”, “discriminação inversa” e “discriminação positiva”<sup>147</sup>. Além disso, justificaram esse tipo de medidas por seu caráter corretivo, compensatório e impulsionador<sup>148</sup>.
110. A Recomendação Geral nº 25 da CEDAW, ao estabelecer o alcance e significado das medidas especiais do parágrafo 1º do artigo 4º, entende que as mesmas:

[d]evem ser determinadas no contexto do objeto e fim geral da Convenção, que é a eliminação de todas as formas de discriminação contra a mulher com vistas a alcançar a igualdade formal e material entre o homem e a mulher no gozo dos direitos humanos e das liberdades fundamentais de ambos. Os Estados Partes na Convenção têm a obrigação jurídica de respeitar, proteger, promover e cumprir este direito de não discriminação, bem como assegurar o desenvolvimento e o avanço da mulher a fim de melhorar sua situação até alcançar a igualdade tanto formal como material em relação ao homem<sup>149</sup>.

111. A duração do caráter temporário das medidas especiais é dada pela permanência ou não do quadro de desigualdade entre homens e mulheres. Dessa forma, essas medidas devem ser mantidas enquanto a igualdade entre os sexos/gêneros não for alcançada<sup>150</sup>.
112. Deve ser esclarecido que o termo “especiais” deve ser lido no sentido de que essas medidas se destinam a atingir um objetivo específico, e não no sentido de que os grupos para os

---

146 CIDH, *Relatório Anual 1999, Consideraciones sobre la compatibilidad de las medidas de acción afirmativa concebidas para promover la participación política de la mujer con los principios de igualdad y no discriminación*, cap. V, C.1.

147 Nações Unidas, Comitê para a Eliminação da Discriminação contra as Mulheres, *Recomendación General 25, Referente a medidas especiales de carácter temporal*, U.N. Doc./CEDAW/C/2004/I/WP.1/Rev.1 (2004), § 17.

148 Nações Unidas, Comitê para a Eliminação da Discriminação contra as Mulheres, *Recomendación General 25, Referente a medidas especiales de carácter temporal*, U.N. Doc./CEDAW/C/2004/I/WP.1/Rev.1 (2004).

149 Nações Unidas, Comitê para a Eliminação da Discriminação contra as Mulheres, *Recomendación General 25, Referente a medidas especiales de carácter temporal*, U.N. Doc./CEDAW/C/2004/I/WP.1/Rev.1 (2004), seção II.

Deve-se notar que essa posição é criticada por algumas feministas, que argumentam que o problema desse modelo é a exigência de que as mulheres se adaptem a um padrão masculino. Essa abordagem é inadequada para questionar e modificar um mundo no qual a distribuição de recursos e bens está estruturada sobre uma hierarquia de gêneros. Veja Hilary Charlesworth, Christine Chinkin e Shelley Wright, *Feminist Approaches to International Law*, em *American Journal of International Law*, 85 A. J.I.L. 613, 1991; Hilary Charlesworth, *¿Qué son los derechos humanos internacionales de la mujeres?, em Derechos Humanos de la Mujer, Perspectivas Nacionales e Internacionales*, Rebecca Cook (editora) Profamilia, Bogotá, 1997. Segundo essas autoras, o desenvolvimento do direito internacional dos direitos humanos tem sido, em geral, parcial e androcêntrico, privilegiando uma perspectiva masculina do mundo. A própria estrutura desse direito é construída sobre o silêncio das mulheres.

150 Nações Unidas, Comitê para a Eliminação da Discriminação contra as Mulheres, *Recomendación General 25, Referente a medidas especiales de carácter temporal*, U.N. Doc./CEDAW/C/2004/I/WP.1/Rev.1 (2004), § 20. A duração de uma medida especial de caráter temporário deve ser definida com base em sua eficácia na solução de um problema concreto, em vez de um prazo fixo. As medidas especiais temporárias devem ser suspensas assim que os resultados desejados forem alcançados e sustentados por um período adequado.

quais são dirigidas são fracos ou vulneráveis<sup>151</sup>. Os meios utilizados para este fim podem ser de natureza diferente dependendo do contexto em que são aplicados:

[o] termo “medidas” abrange uma ampla gama de instrumentos, políticas e práticas de índole legislativa, executiva, administrativa e regulamentar, como os programas de divulgação ou apoio; a alocação ou realocação de recursos; o tratamento preferencial; a determinação de metas em matéria de contratação e promoção; os objetivos quantitativos relacionados com prazos determinados, e os sistemas de cotas. A escolha de uma “medida” em particular dependerá do contexto em que se aplica o parágrafo 1º do artigo 4º e do objetivo concreto a ser alcançado<sup>152</sup>.

113. Nas *Considerações sobre a compatibilidade das medidas de ação afirmativa destinadas a promover a participação política das mulheres com os princípios de igualdade e não discriminação*, a CIDH referiu como norma de interpretação o artigo 4 da CEDAW<sup>153</sup>. A Comissão indicou que tal princípio fornece uma referência importante para compreender a base jurídica da adoção de medidas especiais de ação afirmativa voltadas para promover a participação política das mulheres. Este artigo, segundo a CIDH, “reconhece que, mesmo nos casos em que se outorga igualdade à mulher como uma questão de direito, isso não equivale a uma garantia de igualdade de oportunidade e tratamento”. É permitida a adoção de medidas especiais para corrigir as condições persistentes de discriminação concreta, enquanto essas condições persistirem e até que a igualdade de oportunidades seja alcançada. Deve-se notar que em tais circunstâncias, conforme exigido, o artigo 4 prevê, por uma questão de lei, que estas medidas não constituem discriminação<sup>154</sup>. Desse modo, as ações afirmativas dependem existência das formas de discriminação que se pretende corrigir e permanecerão em vigor até que se alcance a igualdade real de oportunidades.
114. Consequentemente, o tratamento diferenciado entre homens e mulheres pela lei e pelas autoridades é justificável quando visa beneficiá-las, desde que não tenha como base uma suposta proteção destinada a mantê-las dentro do papéis tradicionais aos quais foram historicamente submetidas.
115. As medidas especiais servem a vários objetivos fundamentais<sup>155</sup>. Por um lado, são indispensáveis para reparar as nocivas consequências da discriminação sofrida pelas mulheres<sup>156</sup>.

---

151 Nações Unidas, Comitê para a Eliminação da Discriminação contra as Mulheres, *Recomendación General 25, Referente a medidas especiales de carácter temporal*, U.N. Doc./CEDAW/C/2004/I/WP.1/Rev.1 (2004), § 21.

152 Nações Unidas, Comitê para a Eliminação da Discriminação contra as Mulheres, *Recomendación General 25, Referente a medidas especiales de carácter temporal*, U.N. Doc./CEDAW/C/2004/I/WP.1/Rev.1 (2004), § 22.

153 Art. 4: “A adoção pelos Estados Partes de medidas especiais temporárias destinadas a acelerar a igualdade de fato entre o homem e a mulher não se considerará discriminação na forma definida nesta Convenção, mas de nenhuma maneira implicará, como consequência, a manutenção de normas desiguais ou separadas; essas medidas cessarão quando os objetivos de igualdade de oportunidade e de tratamento houverem sido alcançados.”

154 Além disso, a Comissão cita a Recomendação Geral nº 5 da CEDAW quando diz: “que os Estados Partes façam maior uso de medidas especiais de caráter temporário como a ação positiva, o tratamento preferencial ou os sistemas de cotas para ampliar a participação da mulher na educação, na economia, na política e no emprego”.

155 Para uma enunciação sobre as diferentes justificativas possíveis das ações afirmativas, ver os trabalhos de Iris Marion Young, Catherine MacKinnon, María Angeles Barrere Unzueta e o Owen Fiss, e Marcela V. Rodríguez, *Igualdad, Democracia y Acciones Colectivas*, em Alda Facio e Lorena Fries (eds.) *Género y Derecho. Chile, Lom Ediciones, 2000 e Sobre la constitucionalidad de la cuota mínima de mujeres en los partidos políticos en Capacitación Política para mujeres: Género y Cambio Social en la Argentina: Mitos y Realidades*, Ed. Diana Maffia and C. Kuschnir, Buenos Aires, Ed. Feminaria, 1994.

156 A esse respeito, segundo Frances Olsen, “o abandono da indiferença em relação ao sexo pode ser justificado e apoiado como um método para neutralizar anos de ensino em que as mulheres foram treinadas para serem irracionais, passivas, (...) As ações afirmativas podem ser justificadas e apoiadas, nesta perspectiva, como técnicas para reverter opiniões incorretas e antecipadas sobre a irracio-

Por outro lado, medidas especiais também servem para eliminar a hierarquia de grupos enraizada nas estruturas sociais<sup>157</sup>. As medidas especiais podem, ainda, ser justificadas como uma forma de compensar a dominação exercida contra as mulheres no passado, dando-lhes uma vantagem adicional no processo de distribuição de recursos.

116. Cabe destacar que a Corte Interamericana, em seu Parecer Consultivo nº 16, reconheceu o caráter compensatório da obrigação de adotar medidas que eliminem a desigualdade real. Nesse contexto, a Corte afirmou:

Para atingir seus objetivos, o processo deve reconhecer e resolver os fatores de desigualdade real daqueles que são levados à justiça. É assim que se atende o princípio da igualdade perante a lei e os tribunais, bem como a correlativa proibição de discriminação. A presença de condições de desigualdade real obriga a adotar medidas de compensação que contribuam para reduzir ou eliminar os entraves e deficiências que impedem ou reduzem a defesa eficaz dos próprios interesses. Se não existissem esses meios de compensação, amplamente reconhecidos em diversas vertentes do procedimento, dificilmente se poderia dizer que aqueles que se encontram em condições de desvantagem gozam de um verdadeiro acesso à justiça e se beneficiam de um devido processo legal em condições de igualdade com aqueles que não enfrentam essas desvantagens<sup>158</sup>.

117. A CIDH também fez expressa referência ao propósito compensatório das medidas especiais:

Nos casos em que certos grupos da população têm sido historicamente sujeitos a uma certa forma de discriminação pública ou privada, a existência de disposições legislativas pode não ser suficiente como mecanismo para assegurar a sua igualdade na sociedade. O direito a igual proteção da lei e a ser igual perante a lei também pode exigir a adoção de medidas afirmativas para estabelecer a proteção contra o tratamento discriminatório nos setores público e privado<sup>159</sup>.

118. Nesse sentido, deve-se ter em mente que nem todas as sociedades discriminam as mesmas pessoas. Em algumas sociedades, discrimina-se certos grupos (por exemplo, étnicos, religiosos ou políticos), que outras sociedades integram. Da mesma forma, historicamente surgem novos grupos sujeitos a alguma forma de discriminação que antes não existiam (por exemplo, as pessoas portadoras de HIV-AIDS). Por essa razão, a identificação de “grupos em situação de vulnerabilidade” varia em cada sociedade e em cada momento histórico. Neste sentido, cada Estado deve definir quais são esses grupos para formular políticas de inclusão apropriadas que lhes garantam o exercício pleno de todos os seus direitos. Foi dessa forma que o Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais das Nações Unidas se manifestou em relação a vários direitos, em especial o direito à moradia<sup>160</sup> e à saúde pública<sup>161</sup>.

---

nalidade e a passividade das mulheres”.

157 Iris Young argumenta que, “políticas de ações afirmativas podem ser entendidas como mecanismos compensadores de vieses culturais, de padrões e critérios de avaliação empregados por escolas ou empresários. Esses padrões e critérios de avaliação refletem, pelo menos até certo ponto, a vida específica e a experiência cultural dos grupos dominantes, brancos, anglo-saxões, ou homens. Além disso, numa sociedade com grupos diferenciados, o desenvolvimento de padrões e critérios de avaliação completamente neutros é difícil ou impossível, uma vez que a experiência cultural das mulheres, dos negros e dos latinos, bem como das culturas dominantes, é, em muitos aspectos, irreduzível a uma medida comum. Portanto, políticas de ação positiva ou afirmativa compensam o domínio de um conjunto de atributos culturais.” Ver Iris Marion Young, *Vida Política y Diferencia de grupo, en Perspectivas Feministas en Teoría Política*, Ed. Paidós, Espanha, 1996, pág. 123.

158 Corte I.D.H., *El Derecho a la Información sobre la Asistencia Consular en el Marco de las Garantías del Debido Proceso Legal*. Parecer Consultivo OC - 16/99 de 1 de outubro de 1999. Série A Nº 16, § 119.

159 CIDH, Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en Ecuador, OEA/Ser.L/V/II.96 Doc. 10 rev. 1, cap. 10, 24 de abril de 1997.

160 Nações Unidas, Observação Geral Nº 4, ponto 13.

161 Nações Unidas, Observação Geral Nº 14, pontos 43 f e 53.

119. A Corte Constitucional da Colômbia desenvolveu extensivamente a ideia de igualdade material. Assim, sustentou que uma concepção material de igualdade busca assegurar não apenas a igualdade perante a lei, mas também a igualdade real ou material. A fórmula política do Estado social e democrático de direito se expressa na promoção dessa igualdade e “(...) manifesta-se plenamente no mandato de proteção especial aos mais vulneráveis, em termos comparativos, na gestão e na distribuição de recursos escassos”<sup>162</sup>. Além disso, acrescentou que a igual proteção é alcançada por ações concretas e jurídicas do Estado, não por omissões<sup>163</sup>.
120. Este tribunal elaborou sobre a fundamentação e o alcance das ações afirmativas derivadas da Constituição colombiana (artigo 13 inciso 2º), referindo-se à dimensão substancial da igualdade, a que define como o “compromisso estatal de eliminar os entraves que, no plano econômico e social, geram desigualdades reais. A igualdade substancial revela, então, um caráter corretivo, compensador, emancipatório e defensivo de pessoas e de grupos situados em condições de vulnerabilidade, mediante o impulso de ações afirmativas dos poderes públicos”<sup>164</sup>.
121. Na sentença C-507/04, a Corte colombiana afirmou que um dos fins essenciais do Estado é garantir a efetividade dos princípios, direitos e deveres consagrados na Constituição (artigo 2º). Assim, o direito fundamental à igualdade de proteção implica que o Estado “adote as medidas necessárias” para assegurar materialmente o gozo efetivo dos direitos. Ou seja, ações substanciais e afirmativas destinadas a garantir que todas as pessoas recebam a mesma proteção das “autoridades”, de acordo com o texto constitucional (artigo 13), que não faz distinção entre autoridades públicas, civis, militares, judiciais ou quaisquer outras, como o legislativo.
122. O Tribunal Constitucional também afirmou, no acórdão C-410/94<sup>165</sup>, que “a proibição da discriminação baseada no sexo, contida no artigo 13 da Carta, não se limita à mera vedação, mas inclui o propósito constitucional de eliminar a histórica situação de vulnerabilidade enfrentada pela população feminina; esta decisão autoriza, dentro de um princípio de proteção, a tomada de medidas afirmativas, destinadas a corrigir as desigualdades concretas, a compensar a subordinação sofrida e a promover a igualdade real e efetiva das mulheres nas esferas econômica e social”. Os juízes acrescentaram, ainda, que as medidas de proteção “exigem a *identificação das áreas particularmente vulneráveis em que devem operar*, assim, juntamente com a família e o Estado, o emprego é um dos espaços que oferece mais possibilidades para a discriminação por razões do sexo”<sup>166</sup>.

---

162 Conforme Sentença C - 1064/01 na Sentença C-507/04.

163 Conforme Sentença C-507/04.

164 Em diferentes casos, a Corte Constitucional justificou a necessidade de medidas especiais e específicas em favor das mulheres à luz do disposto na Constituição desse país para protegê-las da violência a que foram submetidas (Sentença C-408/96). Da mesma forma, a Corte se manifestou no caso da mulher que, durante a gravidez e após o parto, deve receber assistência e proteção especial do Estado, incluindo subsídio alimentar caso esteja desempregada. Além disso, a gestante tem direito a uma proteção especial no ambiente de trabalho. O tratamento diferenciado também se aplica à mulher que é chefe de família. (Sentenças C-470/97, T-426/98, T-568/96, C-710/96, C-470/97, T-426/98 e C - 991/04).

165 Nesse caso, discutiu-se a fixação de uma idade inferior para as mulheres no acesso à aposentadoria e à pensão penal (benefícios previdenciários concedidos às mulheres detentas), disposição que a Corte considerou justa.

166 Em outro caso, a Corte Constitucional da Colômbia destacou que, para determinar se foi violada a igualdade de proteção, é necessário realizar uma análise de ponderação. Assim, essa proteção pode variar conforme a realidade evolui e, conseqüentemente, seu alcance se modificará caso os riscos e ameaças se alterem, assim como quando os objetivos da proteção forem redefinidos. Na Sentença C-507/04.



II

**DEFICIÊNCIAS NA RESPOSTA JUDICIAL  
EM CASOS DE VIOLÊNCIA  
CONTRA AS MULHERES:  
ENTRAVES AO CUMPRIMENTO  
DA OBRIGAÇÃO DE DEVIDA DILIGÊNCIA  
E AO COMBATE À IMPUNIDADE**



## **DEFICIÊNCIAS NA RESPOSTA JUDICIAL EM CASOS DE VIOLÊNCIA CONTRA AS MULHERES: ENTRAVES AO CUMPRIMENTO DA OBRIGAÇÃO DE DEVIDA DILIGÊNCIA E AO COMBATE À IMPUNIDADE**

### **A. Sistema de justiça: ineficácia e impunidade diante de casos de violência contra as mulheres**

123. Esta seção analisa a resposta do sistema de justiça a casos de violência contra as mulheres, utilizando como referência as obrigações internacionais dos Estados. Embora a CIDH reconheça os esforços dos Estados em adotar um marco jurídico e político para abordar a violência contra as mulheres que inclui um conjunto de mecanismos e instâncias judiciais de proteção, existe uma dicotomia entre sua disponibilidade formal e sua idoneidade para reparar tais atos. A CIDH pôde constatar que a resposta judicial a essas violações é notavelmente deficiente e não corresponde à gravidade e incidência do problema.
124. Em vários países, existe um padrão de impunidade sistemática na tramitação judicial e nas atuações em torno de casos de violência contra as mulheres, devido ao fato de que a grande maioria desses casos carece de investigação, responsabilização e reparação efetiva. A impunidade destas violações de direitos perpetua a aceitação social do fenômeno, o sentimento e a sensação de insegurança entre as mulheres, bem como a sua persistente desconfiança no sistema de justiça. Essas deficiências se traduzem em um número ainda ínfimo de audiências de instrução e julgamento, bem como de sentenças condenatórias que não correspondem à amplitude do problema<sup>167</sup>. Esse desafio e suas consequências foram identificados de maneira consistente por representantes dos Estados, do sistema de justiça, da sociedade civil, do setor acadêmico e por mulheres pertencentes a diferentes grupos étnicos e raciais que participaram da implementação do presente projeto, e foi confirmado mediante a informação recebida pela CIDH através da aplicação dos mecanismos do sistema interamericano.
125. Igualmente, a CIDH pôde verificar que a violência e a discriminação contra as mulheres ainda são fatos aceitos nas sociedades americanas, o que se reflete na resposta de servidores do sistema de justiça às mulheres vítimas de violência e no tratamento dos casos. Há também a tendência de observar esses casos como conflitos domésticos que devem ser resolvidos sem a intervenção do Estado.
126. Essa seção identifica lacunas, irregularidades e deficiências na investigação e punição de casos de violência contra as mulheres, além das ações de servidores do Judiciário. Também são analisados os entraves que impedem a efetiva proteção cautelar do Estado contra atos iminentes de violência. Da mesma forma, expõe-se uma série de entraves que impedem a apresentação de denúncias, sobretudo, o tratamento inadequado que as vítimas podem receber quando tentam acessar as instituições de proteção judicial, e uma série de problemas estruturais identificados nos sistemas de justiça que afetam a tramitação de casos de violência contra a mulher. Por fim, são analisadas as necessidades específicas das mulheres indígenas e afrodescendentes para acessar efetivamente o sistema de justiça.
1. Lacunas e irregularidades na investigação de casos de violência contra as mulheres
127. A CIDH observa que a investigação de casos de violência contra as mulheres é afetada negativamente por diversos fatores. Em primeiro lugar, surgem atrasos injustificados por parte das instâncias encarregadas de efetuar a investigação para levar a cabo as diligências necessárias, devido a uma percepção destes casos como não prioritários. A CIDH constatou a

---

167 A CIDH recebeu dos Estados informação confirmando a ainda alarmante incidência do problema da violência contra as mulheres. Um resumo dessas informações foi incluído nos anexos.



falta de investigação dos fatos denunciados como produto da influência de estereótipos socioculturais discriminatórios que desqualificam as vítimas e contribuem para a percepção destes delitos como não prioritários.

128. Também há lacunas e irregularidades nas diligências per se, que obstaculizam o processo de julgamento e a eventual responsabilização dos casos. Verificam-se deficiências como a falta de produção de provas para conseguir a identificação dos responsáveis, a gestão das investigações por parte de autoridades que não são competentes e imparciais, a ênfase exclusiva na prova física/material e testemunhal, a escassa credibilidade conferida às afirmações das vítimas e o tratamento inadequado destas e dos seus familiares quando procuram colaborar com a investigação dos fatos. Esse conjunto de problemas e deficiências na investigação da violência contra as mulheres resulta em um número reduzido de casos em que a investigação é iniciada e o processo judicial é conduzido, o que não condiz com o alto volume de denúncias recebidas.
129. A CIDH encontrou violações à Convenção Americana e a outros instrumentos internacionais em relação a atrasos injustificados na investigação de casos de violência contra as mulheres, os mesmos que foram identificados pela Comissão como um problema crítico em seus relatórios temáticos. No caso de *Maria da Penha Maia Fernandes*<sup>168</sup>, a CIDH determinou a violação dos artigos 8 e 25 da Convenção Americana e do artigo 7 da Convenção de Belém do Pará, e encontrou a existência de um atraso injustificado de 17 anos na investigação desse caso. Assim, estabeleceu-se que:

Passaram mais de dezessete anos desde o início da investigação às agressões de que foi vítima a senhora Maria da Penha Maia Fernandes e até à data, segundo as informações recebidas, o processo contra o acusado continua aberto, não se chegou a uma sentença definitiva, nem foram reparadas as consequências do crime de tentativa de homicídio perpetrado em detrimento da senhora Fernandes (...). A Comissão destaca que, desde a conclusão do inquérito policial em 1984, houve no processo elementos de prova claros e decisivos para a conclusão do julgamento. No entanto, a tramitação foi repetidamente postergada devido a sucessivos atrasos nas decisões, aceitação de recursos intempestivos e justificativas infundadas para a morosidade processual. Além disso, considera que a vítima e a petionária neste caso cumpriram com suas obrigações na esfera processual perante os tribunais brasileiros, cuja condução do processo cabe ao Ministério Público e às instâncias judiciais competentes. A vítima acusadora colaborou em todo o trâmite. Por isso, a Comissão considera que nem as características do fato e da condição pessoal dos implicados no processo, nem o grau de complexidade da causa e a atividade processual da interessada constituem elementos que desculpem o atraso injustificado do sistema de justiça neste caso (...)<sup>169</sup>.

130. Do mesmo modo, no caso das *Irmãs González Pérez*, a Comissão um cenário caracterizado pela completa impunidade, uma vez que, após mais de seis anos, o Estado não processou nem puniu os responsáveis, tampouco indenizou as vítimas pelos ferimentos e prejuízos decorrentes desses atos<sup>170</sup>. A Comissão aproveitou a oportunidade para reafirmar um princípio de direitos humanos básico e aplicável às investigações de atos de violência contra as mulheres: o fato de que as investigações devem ser conduzidas por autoridades competentes e imparciais. Quando não são conduzidas por profissionais qualificados e sensibilizados para as questões de gênero, ou quando falta colaboração entre as instituições responsáveis, há atrasos e lacunas significativas que comprometem o andamento dos casos. Como os agressores neste exemplo foram integrantes do exército, a Comissão expressou que “a investigação foi transferida para a jurisdição militar, claramente incompetente em razão

168 CIDH, Relatório de Mérito, N° 54/01, *Maria Da Penha Fernandes* (Brasil), 16 de abril de 2001.

169 CIDH, Relatório de Mérito, N° 54/01, *Maria Da Penha Fernandes* (Brasil), 16 de abril de 2001, §§ 38-39, 44.

170 CIDH, Relatório de Mérito, N° 53/01, *Ana, Beatriz e Cecilia González Pérez* (México), 4 de abril de 2001, § 88.

da matéria e carente da imparcialidade necessária para estabelecer os fatos conforme o devido processo”<sup>171</sup>. Além disso, durante suas visitas ao México e Guatemala, a Relatoria sobre direitos das mulheres observou que as autoridades encarregadas das investigações de casos de violência contra as mulheres não realizavam seu trabalho de maneira competente e imparcial, o que comprometia a efetiva punição dos responsáveis.

131. Com relação à competência das instituições investigativas, durante a visita realizada em 2004 à Guatemala, e sua visita de acompanhamento em 2006, a Relatoria tomou conhecimento de que tanto a Polícia Nacional Civil e o Ministério Público, como responsáveis por investigar casos de violência contra as mulheres, muitas vezes não colaboram entre si trocando informação e, portanto, duplicam esforços, o que se traduz em atrasos na investigação destes casos.
132. Além disso, em seu relatório sobre a situação de Ciudad Juárez, México, a CIDH observou parcialidades e vieses de gênero presentes nas atuações dos promotores e investigadores diante de casos de violência contra as mulheres, os quais desqualificavam as vítimas durante o processo:

(...) na mesma época em que a taxa de homicídios começou a aumentar, alguns dos profissionais encarregados da investigação desses fatos e da acusação dos perpetradores começaram a empregar um discurso que, em última análise, culpava a vítima pelo crime. De acordo com declarações públicas de algumas autoridades de alto nível, as vítimas usavam minissaias, saíam para dançar, eram “fáceis ou prostitutas”. Há relatos de que a resposta das autoridades competentes aos familiares dessas vítimas oscilou entre indiferença e hostilidade<sup>172</sup>.

133. Na data de elaboração do presente relatório, a CIDH admitiu oito petições nas quais os peticionários alegam atrasos injustificados na investigação de assassinatos de mulheres na localidade de Ciudad Juárez, México e na Guatemala<sup>173</sup>. Cada petição alega um atraso na investigação dos fatos de aproximadamente cinco anos sem a identificação e punição de um possível responsável. O relatório da Comissão sobre a situação da violência contra as mulheres em Ciudad Juárez destacou que as investigações desses assassinatos e outros crimes estavam repletas de irregularidades e eram caracterizadas por sua lentidão<sup>174</sup>.
134. Por outro lado, a CIDH tomou conhecimento do aumento de incidentes contra os familiares das vítimas de violência. Estes recebem um tratamento inadequado quando procuram obter informação sobre a investigação dos casos e quando tentam colaborar nestes processos. Esse tratamento viola seu direito de acesso à justiça e os artigos 1 e 2 do Código de conduta para agentes públicos responsáveis pela aplicação da Lei das Nações Unidas, que estabelece que, no desempenho de seus deveres, os profissionais “respeitarão e protegerão a dignidade humana, manterão e defenderão os direitos humanos de todas as pessoas”.

---

171 CIDH, Relatório de Mérito, N° 53/01, *Ana, Beatriz e Cecilia González Pérez* (México), 4 de abril de 2001, § 88.

172 CIDH, *Situación de los Derechos Humanos de la Mujer en Ciudad Juárez, México: El Derecho a No Ser Objeto de Violencia y Discriminación*, OEA/Ser.L/V/II.117, Doc. 44, 7 de março de 2003, § 4.

173 CIDH, Relatório N° 32/06 – admissibilidade, Petição 1175-03, *Paloma Angélica Escobar Ledezma e Outros* (México); CIDH, Relatório N° 31/06 – admissibilidade, Petição 1176-03, *Silvia Arce e Outros* (México); CIDH, Relatório N° 18/05 – admissibilidade, Petição 283/02, *Laura Berenice Ramos Monárrez* (México); CIDH, Relatório N° 17/05 – admissibilidade, Petição 282/02, *Esmeralda Herrera Monreal* (México); CIDH, Relatório N° 16/05 – admissibilidade, Petição 281/02, *Claudia Ivette González* (México); CIDH, Relatório N° 92/06 – admissibilidade, Petição 95-04, *María Isabel Véliz Franco* (Guatemala); CIDH, Relatório N° 93/06 – admissibilidade, Petição 972-03, *Valentina Rosendo Cantú e Outros* (México); CIDH, Relatório N° 94/06 – admissibilidade, Petição 540-04, *Inés Fernández Ortega e Outros* (México).

174 CIDH, *Situación de los Derechos Humanos de la Mujer en Ciudad Juárez, México: El Derecho a No Ser Objeto de Violencia y Discriminación*, OEA/Ser.L/V/II.117, Doc. 44, 7 de março de 2003, § 136.

135. Outro tipo de atrasos dos quais a CIDH tomou conhecimento acontece quando as mulheres vítimas de violência são reportadas como desaparecidas e as autoridades cometem dois tipos de violações: 1) não procedem com a procura da vítima de forma célere 2) a desqualificam e culpabilizam por suas ações e, portanto, a assinalam como não merecedora de ações estatais para localizá-la e protegê-la. Esse tipo de conduta dos agentes públicos é particularmente grave no caso de menores de idade. A Comissão tomou conhecimento deste tipo de situação mediante o processamento de casos individuais relacionados com a situação de Ciudad Juárez no México, e Guatemala, bem como através da sua visita a estes países.
136. Em relação às lacunas e irregularidades que afetam as investigações de casos de violência contra as mulheres, a CIDH constatou que durante a investigação da grande maioria destes casos não se recolhem provas fundamentais para o devido esclarecimento dos fatos. Por um lado, a CIDH identificou a ausência de provas físicas/materiais, científicas/periciais e laudos psicológicos para estabelecer os fatos, o que se traduz na estagnação dos casos por falta de lastro probatório. Por outro lado, a CIDH constatou que a maioria dos esforços para compilar evidência dos atos de violência contra as mulheres se concentra na prova física/material e testemunhal, em detrimento de outros tipos de prova que podem ser cruciais para estabelecer os fatos, como a prova psicológica e científica/pericial. A CIDH também observa a carência de protocolos que descrevam a complexidade probatória destes casos, assim como o detalhe das provas mínimas que é preciso compilar para proporcionar uma fundamentação adequada.
137. Por exemplo, durante a recente visita de acompanhamento da Relatoria à Guatemala, seus integrantes se reuniram com as unidades da Procuradoria encarregadas de investigar distintos delitos contra as mulheres, incluindo os delitos de violência intrafamiliar. Os promotores comentaram a ênfase prioritária atribuída à constatação médica de lesões físicas para provar agressões dentro do contexto doméstico. Em seu relatório sobre o impacto do conflito armado nas mulheres colombianas, a CIDH também destacou sua preocupação com a “cadeia de custódia”<sup>175</sup> em casos de violência e sua ênfase exclusiva em preservar provas de caráter físico/material.
138. A CIDH verificou a necessidade de considerar provas além da constatação médica de lesões físicas e a prova testemunhal para poder fundamentar casos de violência contra as mulheres, sobretudo os casos de violência sexual. As Regras de Procedimento e Prova do Tribunal Penal Internacional se pronunciam sobre fatores que podem inibir uma vítima de resistir fisicamente a uma agressão sexual, mesmo que não tenha consentido com o ato, e como esses fatores devem ser considerados em um processo judicial<sup>176</sup>. De acordo com as regras,

---

175 A “cadeia de custódia” compreende uma série de procedimentos que devem ser seguidos pelos profissionais encarregados de realizar provas de caráter físico/material, que têm como objetivo conservar a evidência física probatória até o momento de sua avaliação judicial. A Lei 906 de 2004 conferiu ao Procurador-Geral da Nação competência para regulamentar integralmente os requisitos, funções, cuidados e responsabilidades da cadeia de custódia. Ver CIDH, *Las Mujeres Frente a la Violencia y la Discriminación Derivadas del Conflicto Armado en Colombia*, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 67, 18 de outubro de 2006, citação 222.

176 Nações Unidas, Tribunal Penal Internacional, *Las Reglas de Procedimiento y Prueba*, U.N. Doc. PC-NICC/2000/1/Add.1 (2000), Regra 70. As regras estabelecem que:

Em casos de violência sexual, a Corte será guiada pelos seguintes princípios e, quando apropriado, os aplicará:

- a) O consentimento não pode ser inferido de nenhuma palavra ou conduta da vítima quando a força, a ameaça da força, a coerção ou o aproveitamento de um ambiente coercitivo tenham diminuído sua capacidade de dar seu consentimento voluntário e livre;
- b) O consentimento não pode ser inferido de nenhuma palavra ou conduta da vítima quando esta for incapaz de dar seu consentimento livre;
- c) O consentimento não pode ser inferido do silêncio ou da falta de resistência da vítima à su-

esses fatores podem incluir: “a força, a ameaça da força, a coerção ou o aproveitamento de um ambiente coercitivo” que tenham diminuído a capacidade da vítima de dar seu consentimento “voluntário e livre”<sup>177</sup>. Da mesma forma, a Corte Europeia de Direitos Humanos, no caso de *M.C. v. Bulgária*, alega uma série de circunstâncias que podem inibir a resistência física da vítima, incluindo o ambiente de coerção criado pelo agressor, o que se traduz na inexistência de prova direta e testemunhal da agressão sexual<sup>178</sup>. Portanto, relatórios médico-legais que se limitam a observações físicas, como a determinação da integridade do hímen da vítima, são apenas uma parte do conjunto de evidências que devem ser avaliadas para esclarecer os fatos em um caso de violência sexual<sup>179</sup>.

139. A CIDH também tomou conhecimento dos atrasos em produzir provas após a agressão, o que apresenta desafios-chaves, sobretudo em matéria probatória, já que a passagem do tempo dificulta a obtenção de prova testemunhal idônea, e afeta a possibilidade de realizar provas periciais. Além disso, a não inclusão de evidências apresentadas pelas vítimas ou por seus familiares nos autos de casos de violência contra as mulheres, aliada à recusa dos Estados em fornecer informações sobre o andamento das investigações, compromete a transparência e a efetividade do processo. Há também a coleta e processamento parcial de provas e ausência de pessoal treinado e especializado para realizar os exames, bem como os laudos periciais necessários nesses casos.
140. Durante as reuniões de trabalho organizadas pela Relatoria sobre direitos das mulheres, foi apresentado um exemplo importante de El Salvador, no qual foram discutidos os resultados de um estudo realizado pela organização da sociedade civil “Las Dignas”, o qual conclui que a grande maioria das investigações de crimes sexuais não tem uma natureza científica e existe uma carência notável de protocolos e metodologias para a investigação desses crimes<sup>180</sup>.
141. Por outro lado, os sistemas de justiça não protegem suficientemente a dignidade e a privacidade das vítimas no processo. Elas se tornam revitimizadas devido à falta de sensibilidade à sua situação como vítimas, ao seu sexo/gênero e à gravidade dos acontecimentos alegados. Durante as reuniões de trabalho organizadas pela Relatoria sobre direitos das mulheres, foi apresentado o exemplo da Nicarágua, onde se discutiu que a autoridade responsável por receber a denúncia inicial, geralmente a polícia, encaminha a vítima ao Instituto de Medicina Legal e a um psicólogo para emissão de pareceres. No entanto, esses pareceres são geralmente desqualificados pelo agressor que, por sua vez, solicita a realização de diversos exames alternativos<sup>181</sup>. Em Honduras, uma investigação descreve esse problema da seguinte forma:

---

posta violência sexual;

- d) A credibilidade, a idoneidade, a disponibilidade sexual da vítima ou de uma testemunha não podem ser inferidas da natureza sexual do comportamento anterior ou posterior da vítima ou de uma testemunha.

177 Nações Unidas, Tribunal Penal Internacional, *Las Reglas de Procedimiento y Prueba*, U.N. Doc. PC-NICC/2000/1/Add.1 (2000), Regra 70.

178 *M.C. v. Bulgária*, Eur. Ct. H.R., app. Nº 39272/98, Sentença de 4 de março de 2004, § 178-184.

179 Patricia Esqueteni e Jacqueline Vasquez, *Informe: Género y Reforma Procesal Penal – Ecuador*, novembro 2004.

180 Associação de Mulheres pela Dignidade e a Vida, *Las Dignas, Sistematización sobre Violencia Sexual e Intrafamiliar, Años 1998-2000*, Programa de Direitos Sexuais e Reprodutivos e Uma Vida Livre de Violência, fevereiro de 2003, págs. 14-15; Reunião de Trabalho: *Una Mirada al Acceso a la Justicia en los Países de México y América Central*, San José, Costa Rica, 11 e 12 de agosto de 2005, patrocinada pela CIDH e organizada pelo Instituto Interamericano de Direitos Humanos.

181 Reunião de Trabalho: *Una Mirada al Acceso a la Justicia en los Países de México y América Central*, San José, Costa Rica, 11 e 12 de agosto de 2005, patrocinada pela CIDH e organizada pelo Instituto Interamericano de Direitos Humanos.

A dupla vitimização das mulheres que denunciam delitos sexuais é evidente desde o momento inicial de interposição da denúncia perante as autoridades, as quais tramitam sem as condições necessárias para assegurar a privacidade e segurança da denunciante. Em sua maioria, essas declarações são feitas em espaços abertos, onde o olhar e a curiosidade de pessoas de fora da investigação reforçam a vulnerabilidade à qual a denunciante já está exposta. Por outro lado, é absolutamente incompreensível que um testemunho ou declaração deva ser entregue 6 vezes a diferentes atores que, embora pertençam a diferentes instituições, compõem o mesmo sistema do processo penal<sup>182</sup>.

142. Além disso, os locais onde as vítimas recebem apoio nem sempre garantem sua privacidade e têm que esperar longos períodos de tempo para receber atendimento. Elas são interrogadas por vários profissionais em ambiente público – um ou dois agentes da polícia, um procurador, um médico legista, uma secretária, um juiz, um advogado de defesa, dentre outros. E, muitas vezes, essas vítimas não são informadas sobre o processo judicial em geral.
143. Esses problemas são analisados por uma pesquisa realizada pelo Observatório para Uma Vida Livre de Violência no Equador, com o apoio do Conselho Nacional de Mulheres e do Fundo de Justiça e Sociedade (ESQUEL-USAID), na qual foi realizado o acompanhamento de 50 casos de crimes sexuais e de violência intrafamiliar em cinco localidades do Equador<sup>183</sup>. Entre seus principais resultados estão que muitas das vítimas se sentem maltratadas pelo sistema de justiça, porque ao denunciar os fatos têm que se submeter a vários exames invasivos e oferecer seu testemunho repetidas vezes. Ademais, a maioria dos casos de violência intrafamiliar e abuso sexual são cometidos na esfera privada e sem evidências materiais, contando-se apenas com a palavra da vítima contra a do agressor. Nesses casos, o sistema de justiça está inclinado a acreditar mais no agressor. Da mesma forma, os exames médico-legais nem sempre contribuem para apurar a verdade devido à falta de formação em casos de violência contra a mulher e à consequente interpretação subjetiva dos profissionais.
144. Por sua vez, a CIDH observou que os princípios aplicáveis à judicialização de casos de violência contra as mulheres conferem ampla discricionariedade aos promotores para decidir quais casos serão investigados. Isso abre margem para a influência de padrões socioculturais discriminatórios na definição de quais casos de violência contra as mulheres serão priorizados. A Comissão analisou essa situação em seu relatório sobre o impacto do conflito armado nas mulheres colombianas, no qual várias fontes, incluída a Defensora Delegada para a Infância, as Mulheres e a Família<sup>184</sup>, compartilharam com a Relatoria sua preocupação acerca da incorreta aplicação do princípio de oportunidade, o qual outorga aos procuradores a faculdade de decidir de acordo com critérios gerais sobre quais delitos investigam ou não nos casos de violência<sup>185</sup>. O grau de discricionariedade concedido às vezes aos promotores facilita que, na decisão de investigar um crime, suas crenças e atitudes pessoais desempenhem um papel fundamental.
145. A aplicação incorreta pelo Ministério Público do princípio da oportunidade em alguns países ignora a situação de vulnerabilidade e de desproteção em que se encontram as vítimas de violência, bem como o silêncio que pode cercar estes casos, devido ao medo de represá-

---

182 Margarita Porto, *Evaluación de la Reforma Procesal Penal desde una Perspectiva de Género: Honduras. Informe Final*, novembro de 2004, pesquisa parte do projeto “Gênero e Reformas à Justiça Processual Penal” realizado pelo Centro de Estudos de Justiça das Américas, pág. 65.

183 CEPLAES-CONAMU - Fundo de Justiça e Sociedade, *Observatorio de los derechos de las mujeres a una vida libre de violencia. Sistematización de Casos de Delitos Sexuales y Violencia Intrafamiliar*, ESQUEL-USAID, Quito, Equador, 2004 (documento não publicado).

184 *Nota do tradutor*: A Defensora Delegada para a Infância, as Mulheres e a Família no Equador é uma autoridade da “Defensoría del Pueblo” encarregada de proteger e promover os direitos desses grupos, monitorando políticas públicas e intervindo em casos de violações.

185 CIDH, *Las Mujeres Frente a la Violencia y la Discriminación Derivadas del Conflicto Armado en Colombia*, OEA/Ser/L/V/II. Doc. 67, 18 de outubro de 2006, §§ 206-207.

lias por parte do agressor e ao medo da vítima da estigmatização pública. Essa situação e os perigos de oferecer uma ampla margem de discricionariedade foram mencionados pelos especialistas durante as reuniões de trabalho organizadas pela Relatoria sobre direitos das mulheres em discussões sobre Paraguai<sup>186</sup> e Guatemala<sup>187</sup>. Além disso, uma investigação do sistema penal no Chile e o tratamento de casos de violência contra as mulheres descreve o problema da seguinte forma:

Os promotores parecem levar a audiências de instrução e julgamento apenas os casos em que consideram que existe a certeza de obter uma condenação. Consequentemente, a decisão do promotor sobre levar um caso a julgamento pode se basear mais na viabilidade da prova e na perspectiva de êxito do que na gravidade dos fatos investigados. Esse critério é altamente questionável, pois, por exemplo, no caso dos delitos sexuais, devido às características de sua ocorrência, raramente há garantia absoluta de condenação. Dessa forma, o interesse em adotar uma abordagem conservadora não tem levado as instituições a resolver de forma mais adequada estes crimes, que, pela sua natureza, são diferentes dos demais<sup>188</sup>.

146. Da mesma forma, pesquisas relacionadas à situação no Chile, Honduras, Equador e Guatemala, revelam que a porcentagem de casos de violência sexual levados a julgamento é notoriamente baixa nesses países. Entre as principais razões para esse cenário, destacam-se a ineficácia das investigações conduzidas pelo Ministério Público e a tendência de levar a julgamento apenas os casos em que se considera haver provas suficientes para obter condenações<sup>189</sup>. São mencionados como problemas persistentes o fato de que os ministérios públicos se contentam com provas como relatórios médicos que comprovem lesões físicas e provas testemunhais, sem efetuarem “uma compilação eficiente de meios probatórios para a verificação e reconstrução factual do crime”, além de existir muito pouca proteção às vítimas e testemunhas durante o processo. Da mesma forma, na Bolívia, uma pesquisa sobre a discriminação contra as mulheres dentro do sistema de justiça revela que os promotores tendem a associar a violência sexual com a violência física, o que acaba minimizando a gravidade da agressão sexual<sup>190</sup>.

---

186 Reunião de Trabalho *Una Mirada al Acceso a la Justicia en los Países del Cono Sur*, Senado da Nação, Salão Arturo Illia, Buenos Aires, Argentina, 12 e 13 de setembro, organizada pela CIDH em colaboração com a Equipe Latino-americana de Justiça e Gênero e o Centro de Estudos Legais e Sociais.

187 Reunião de trabalho *Una Mirada al Acceso a la Justicia en los países de América Central y México*, 11-12 de agosto de 2005, San José, Costa Rica, organizado em colaboração com o Instituto Inter-Americano de Direitos Humanos; ver também RED ALAS, *Mas Allá del Derecho, Justicia y Género en America Latina*, Ed. Luisa Cabal e Cristina Motta, 2006.

188 Lidia Casas-Becerra e Alejandra Mera González-Ballesteros, *Crimes Sexuais e Lesões. Violência de gênero na Reforma Processual Penal no Chile: Relatório Final*, novembro de 2004, pesquisa parte do projeto “Gênero e Reformas à Justiça Processual Penal” realizado pelo Centro de Estudos de Justiça das Américas, pág. 35.

189 Lidia Casas-Becerra e Alejandra Mera González-Ballesteros, *Crimes Sexuais e Lesões. La Violencia de Género en la Reforma Procesal Penal en Chile: Informe Final*, novembro de 2004, pesquisa parte do projeto “Gênero e Reformas na Justiça Processual Penal” realizado pelo Centro de Estudos de Justiça das Américas; Kenia Herrera e Andrea Diez, *Violencia contra las mujeres: Tratamiento por Parte de la Justicia Penal de Guatemala*, novembro de 2004, pesquisa parte do projeto “Gênero e Reformas na Justiça Processual Penal” realizado pelo Centro de Estudos de Justiça das Américas; Patricia Esqueteni e Jacqueline Vásquez, *Informe: Género y Reforma Procesal Penal – Ecuador*, novembro de 2004, pesquisa parte do projeto “Gênero e Reformas da Justiça Processual Penal” realizado pelo Centro de Estudos de Justiça das Américas; Margarita Puerto, *Evaluación de la Reforma Procesal Penal desde una Perspectiva de Género: Honduras. Relatório Final*, novembro de 2004, pesquisa parte do projeto “Gênero e Reformas da Justiça Processual Penal” realizado pelo Centro de Estudos de Justiça das Américas; Centro de Estudos de Justiça das Américas, *Avaliação da Reforma Processual Penal a partir de uma Perspectiva de Género*, Farito Simon e Lidia Casas, novembro de 2004, pág. 10.

190 Ver Supremo Tribunal de Justiça, Tribunal Constitucional da Bolívia, *Sesgo de Género en la Administración de la Justicia*, Dra. Emilse Ardaya, Magistrada do Supremo Tribunal de Justiça, Dra. Elisabeth Iniguez, Magistrada do Tribunal Constitucional, do Centro Juana Azurduy e da Agência Espanhola de Cooperação Internacional.

2. Deficiências no julgamento e punição dos casos de violência contra as mulheres

147. Além das deficiências na etapa de investigação, a CIDH observa com grande preocupação a ineficácia dos sistemas de justiça para julgar e responsabilizar os perpetradores de atos de violência contra as mulheres. A Comissão constatou que certos padrões socioculturais discriminatórios influenciam as atuações dos servidores em todos os níveis do ramo judicial, o que se traduz num número ainda ínfimo de audiências de instrução e julgamento, bem como de sentenças condenatórias que não correspondem ao número elevado de denúncias e à amplitude do problema. A CIDH pôde verificar que a violência e a discriminação contra as mulheres ainda são fatos aceitos nas sociedades americanas, o que se reflete na resposta de agentes do sistema de justiça às mulheres vítimas de violência e no tratamento dos casos. Há também uma tendência a considerar esses casos como conflitos domésticos, privados e não prioritários, que devem ser resolvidos sem a intervenção do Estado.
148. As duas frases a seguir, expressas durante as reuniões de trabalho organizadas pela Relatoria, resumem a opinião da maioria das especialistas e dos especialistas consultados durante a implementação deste projeto sobre a forte barreira estrutural que a cultura representa quando as mulheres denunciam atos de violência em seus países:

A cultura patriarcal é parte da formação da mentalidade da maioria dos povos, de forma que a violência contra as mulheres é na realidade o sintoma e não a doença. As mulheres só terão igualdade de acesso à justiça, e a violência contra a mulher só será eliminada, quando se construir uma mentalidade que as conceba como iguais e não como inferiores, pois esta é a causa estrutural da violência contra as mulheres<sup>191</sup>. As mudanças são boas, mas não transformamos nossa sociedade<sup>192</sup>.

149. A jurisprudência da CIDH reconheceu a existência deste problema cultural e sua influência nas atuações dos servidores do Judiciário, ressaltando a obrigação dos Estados de enfrentar este problema de forma adequada. Como mencionado anteriormente, no caso de *Maria da Penha Maia Fernandes*<sup>193</sup>, a CIDH aplicou a Convenção de Belém do Pará e descobriu que, além das violações no caso individual, existia no Brasil uma tolerância estatal para casos de violência doméstica, que se traduzia em uma ineficácia judicial para investigar e punir os casos. A Comissão enfatizou que o dever do Estado de exercer a devida diligência vai além de seu dever de punir e sentenciar, incluindo também seu dever de “prevenir essas práticas degradantes”<sup>194</sup>.
150. No questionário<sup>195</sup> distribuído aos Estados pela CIDH sobre o tema deste relatório perguntou-se no inciso 7 quais tinham sido as maiores conquistas e desafios na implementação de leis e políticas públicas para prevenir, punir e erradicar a discriminação e a violência contra as mulheres. Em suas respostas, vários Estados destacaram o problema cultural como um desafio influente no desempenho dos seus servidores, descrevendo-o da seguinte forma:

A aceitação cultural e silenciosa da dominação masculina<sup>196</sup>.

---

191 Apresentação da Dra. Silvia Pimentel, especialista do Comitê da CEDAW, Reunião de Trabalho: *Una Mirada al Acceso a la Justicia en los Países del Cono Sur*, Buenos Aires, Argentina, 23-24 de setembro de 2005, patrocinada pela CIDH e organizada em colaboração com a Equipe Latino-Americana de Justiça e Gênero e o Centro de Estudos Legais e Sociais.

192 Apresentação da Dra. Merle Mendoca, Reunião de Trabalho: *Una Mirada al Acceso a la Justicia en los Países del Caribe de Habla Inglesa*, Kingston, Jamaica, 29-30 de setembro de 2005, patrocinada pela CIDH e pelo Fundo de Desenvolvimento das Nações Unidas para a Mulher (atual ONU Mulheres).

193 CIDH, Relatório de Mérito, N° 54/01 *Maria Da Penha Fernandes* (Brasil), 16 de abril 2001.

194 CIDH, Relatório de Mérito, N° 54/01, *Maria Da Penha Fernandes* (Brasil), 16 de abril de 2001, § 56.

195 Ver Anexo B.

196 Resposta do Estado de Antígua ao Questionário da CIDH sobre a situação de acesso à justiça das mulheres nas Américas, 15 de fevereiro de 2006 (Tradução da Secretaria).

O obstáculo mais recorrente para a prevenção, proteção e punição da violência é a persistência de imaginários sexistas, no qual a violência contra as mulheres tem um alto grau de permissividade<sup>197</sup>.

Os estereótipos, atitudes e expectativas da sociedade em relação às mulheres continuam a ser um desafio<sup>198</sup>.

Manter ações de formação e atualização de agentes policiais e judiciais para erradicar práticas sexistas que restrinjam o exercício do direito à justiça de pessoas afetadas pela violência<sup>199</sup>.

Um desafio crucial que o Gabinete de Violência Contra as Mulheres enfrenta é o da percepção. Historicamente, o sistema de justiça criminal tratou a violência contra as mulheres como um assunto privado e familiar. Somente nas últimas duas décadas a violência contra as mulheres foi reconhecida como um crime que requer a força e a atenção do sistema de justiça criminal (...) Outro desafio enfrentado pelo Gabinete de Violência contra as Mulheres é abordar o ciclo da violência. Muitos Estados estão começando a reconhecer o impacto da violência doméstica nas crianças. Numerosos estudos notaram o impacto que testemunhar a violência doméstica tem sobre as crianças. Esses estudos indicam que crianças expostas à violência doméstica frequentemente exibem níveis mais altos de problemas comportamentais, sociais e emocionais do que crianças que não testemunharam esse tipo de violência<sup>200</sup>.

Implementação das seguintes medidas, como elemento (sic) chave para prevenir, punir e erradicar a discriminação e a violência contra a mulher: (...) e) erradicar definitivamente conceitos e avaliações discriminatórios nas leis, por exemplo, nos crimes sexuais os conceitos de castidade, honestidade, ou a possibilidade de que cesse a ação penal se o agressor contrair matrimônio com a vítima; f) capacitar os operadores do sistema de justiça (promotores do Ministério Público, policiais, médicos legistas, servidores públicos e peritos) no respeito aos direitos humanos das mulheres e a observância da perspectiva de gênero; g) incluir a perspectiva de gênero na grade curricular desde a formação inicial das crianças assim como fomentar a criação de políticas públicas livres de estereótipos de gênero e de sexismos (g) a permanência e a legitimação da violência familiar se deve em grande medida às práticas culturais subjacentes das relações de gênero, as mesmas que comumente se baseiam em “mitos, estereótipos de inferioridade, domínio, abnegação e controle das mulheres frente aos homens”<sup>201</sup>.

Na realidade de nosso país, observa-se que o avanço normativo tem sido mais rápido do que as transformações nos padrões socioculturais de gênero nas famílias peruanas. Com efeito, estes padrões, convertidos em crenças, mitos e preconceitos, continuam a influenciar a construção da identidade masculina e feminina, estabelecendo papéis distintos e posições desiguais para ambos os gêneros. Isso se torna um obstáculo às relações democráticas dentro das famílias, em geral limitando o avanço das mulheres em todas as fases de sua vida<sup>202</sup>.

---

197 Resposta do Estado da Colômbia ao Questionário da CIDH sobre a situação do acesso à justiça das mulheres nas Américas, 27 de janeiro de 2006.

198 Resposta do Estado de Belize ao Questionário da CIDH sobre a situação do acesso à justiça das mulheres nas Américas, 18 de outubro de 2006 (Tradução da Secretaria).

199 Resposta do Estado de Costa Rica ao Questionário da CIDH sobre a situação do acesso à justiça das mulheres nas Américas, 2006.

200 Resposta dos Estados Unidos ao Questionário da CIDH sobre a situação do acesso à justiça das mulheres nas Américas, 31 de março de 2006 (Tradução da Secretaria).

201 Resposta do Estado do México ao Questionário da CIDH sobre a situação do acesso à justiça das mulheres nas Américas, novembro de 2005.

202 Resposta do Estado do Peru ao Questionário da CIDH sobre a situação do acesso à justiça das mulhe-



Os desafios incluem crenças culturais, educação religiosa sobre os papéis dos homens e das mulheres, a hesitação das vítimas de abuso em buscar soluções e a ausência de recursos financeiros e humanos<sup>203</sup>.

Crenças culturais que perpetuam estereótipos de gênero que às vezes resultam em violência e discriminação contra as mulheres<sup>204</sup>.

151. A CIDH também verificou a influência de um conjunto de valores socioculturais e noções baseadas na inferioridade das mulheres, por suas diferenças biológicas e capacidade reprodutiva, que afetam negativamente a conseguirem processar os seus casos dentro dos sistemas de justiça, e influenciam na percepção do problema como não prioritário e pertencente ao âmbito privado<sup>205</sup>. Esses padrões socioculturais discriminatórios afetam as ações de advogados, promotores, juízes e demais operadores do sistema de justiça, bem como da polícia. A Convenção de Belém do Pará e a CEDAW afirmaram a ligação que existe entre a violência contra as mulheres e a discriminação, e a forma como certos estereótipos e práticas sociais e culturais baseados no conceito de que as mulheres são inferiores aos homens podem influenciar negativamente as ações dos agentes públicos<sup>206</sup>.
152. O problema da discriminação baseada no gênero nas ações judiciais foi descrito por especialistas e magistradas da região da seguinte forma:

A maioria dos representantes dos governos da região, organizações da sociedade civil, estudos regionais e nacionais concorda com a afirmação anterior e reconhece que grande parte dos problemas na aplicação das leis sobre violência doméstica, especialmente os mais graves, decorre de crenças patriarcais e dos valores das autoridades responsáveis por implementá-las. Essas crenças e valores – sejam eles explícitos ou implícitos, conscientes ou não – incluem ideias como: a violência doméstica é um problema privado, a família deve ficar sempre unida, quem sofre abuso é porque o provoca, etc.<sup>207</sup>.

A clara tendência de emitir normas orientadas a eliminar a discriminação e proteger os direitos fundamentais de todas as pessoas não coincide com a tendência judicial de tomar decisões sustentadas em sistemas morais e religiosos nos quais se privilegia o formal sobre o substancial, em que os direitos são interpretados de maneira restritiva, reproduzindo as raízes da discriminação e da desigualdade na região<sup>208</sup>.

153. Esse problema também foi descrito e analisado em pesquisas realizadas a nível nacional pelos próprios sistemas de justiça, como em um diagnóstico sobre o sistema de justiça na

---

res nas Américas, 24 de outubro de 2005.

- 203 Resposta do Estado de São Cristóvão e Neves ao Questionário da CIDH sobre a situação do acesso à justiça das mulheres nas Américas, 2 de fevereiro de 2006 (Tradução da Secretaria).
- 204 Resposta do Estado de Santa Lúcia ao Questionário da CIDH sobre a situação do acesso à justiça das mulheres nas Américas, fevereiro de 2006 (Tradução da Secretaria).
- 205 Ver Luz Rioseco Ortega, Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe, *Buenas Prácticas para la Erradicación de la Violencia Doméstica en la Región de América Latina y el Caribe*, Santiago do Chile, setembro de 2005, pág. 28.
- 206 Ver preâmbulos da CEDAW e da Convenção de Belém do Pará; Convenção de Belém do Pará, art. 6; Comitê para a Eliminação da Discriminação contra as Mulheres, *Recomendação Geral 19, La violencia contra la mujer*, U.N. Doc. HRI/GEN/1//Rev.1 (1994).
- 207 Luz Rioseco Ortega, Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe, *Buenas Prácticas para la Erradicación de la Violencia Doméstica en la Región de América Latina y el Caribe*, Santiago do Chile, setembro de 2005, pág. 28.
- 208 Centro Jurídico para Direitos Reprodutivos e Políticas Públicas, *Cuerpo y Derecho: Legislación y Jurisprudencia en América Latina*, Faculdade de Direito Universidade dos Andes, Ed. Luisa Cabal, Julieta Lemaitre e Mónica Roa, Colômbia, 2001, pág. 465-466.

Bolívia solicitado pelos próprios magistrados da Suprema Corte de Justiça<sup>209</sup>. A pesquisa revela que a discriminação contra as mulheres existe em todas as ações de juízes, advogados e litigantes, tanto homens como mulheres, nas diferentes esferas, particularmente nos casos de violência doméstica e nos casos de violência sexual<sup>210</sup>. O diagnóstico afirma que:

Os percentuais de viés de gênero encontrados são importantes, os quais fundamentam a normativa discriminatória vigente, e na cultura androcêntrica expressa por juízes e juízas, advogados, advogadas e litigantes homens e mulheres que assumem como natural a superioridade dos homens, que praticam e legitimam a violência. Ideologia que transcende da esfera privada para a esfera público-profissional em atitudes e argumentos de decisões judiciais em que a conduta de homens e mulheres é valorizada de forma assimétrica, tanto em bases factuais como jurídicas, por advogados e litigantes<sup>211</sup>.

154. A pesquisa realizada na Bolívia também revela que em 100% dos casos relacionados à violência sexual existe discriminação baseada no gênero. Explica que o julgamento dos casos se baseia em considerações morais e de bons costumes, em vez de uma perspectiva de proteção dos direitos humanos das vítimas, e se prioriza a investigação de crimes patrimoniais e econômicos contra as mulheres, em vez de atos violentos. Uma investigação encomendada pelo Supremo Tribunal de Justiça do Paraguai<sup>212</sup> revela diferentes níveis de discriminação nos processos de casos de violência contra as mulheres, particularmente por promotores homens e mulheres e pelos tribunais de paz<sup>213</sup>, que não demonstram a sensibilidade necessária às denúncias apresentadas pelas vítimas de violência doméstica:

A imediação do juiz ou juíza também é fundamental para a aplicação eficaz da lei. Impressiona a frustração das vítimas de violência doméstica entrevistadas, ao relatar que sua denúncia é recebida insensivelmente nos Juizados de Paz. Esse desânimo aumenta quando a denúncia não é ouvida ou recebida pelo juiz, quando são feitas perguntas inadequadas, ou quando não são feitas perguntas e, embora não haja registro em lugar algum, pode ser uma das explicações para o frequente abandono da causa. Para fazer a denúncia, a vítima teve que superar circunstâncias muitas vezes inimagináveis, sendo muito importante que ela receba a atenção e orientação qualificada, paciente, direta e respeitosa do(a) juiz(a). Além disso, a avaliação da credibilidade da denúncia, um aspecto central do poder do juiz, depende exclusivamente da imediação<sup>214</sup>.

155. A influência de padrões socioculturais discriminatórios pode levar à desqualificação da credibilidade da vítima durante o processo penal em casos de violência, além da presunção

---

209 Supremo Tribunal de Justiça, Tribunal Constitucional da Bolívia, *Sesgo de Género en la Administración de la Justicia*, Dra. Emilse Ardaya, Magistrada do Supremo Tribunal de Justiça, Dra. Elisabeth Iniguez, Magistrada do Tribunal Constitucional, do Centro Juana Azurduy e da Agência Espanhola de Cooperação Internacional.

210 Supremo Tribunal de Justiça, Tribunal Constitucional da Bolívia, *Sesgo de Género en la Administración de la Justicia*, Dra. Emilse Ardaya, Magistrada do Supremo Tribunal de Justiça, Dra. Elisabeth Iniguez, Magistrada do Tribunal Constitucional, do Centro Juana Azurduy e da Agência Espanhola de Cooperação Internacional.

211 Supremo Tribunal de Justiça, Tribunal Constitucional da Bolívia, *Sesgo de Género en la Administración de la Justicia*, Dra. Emilse Ardaya, Magistrada do Supremo Tribunal de Justiça, Dra. Elisabeth Iniguez, Magistrada do Tribunal Constitucional, do Centro Juana Azurduy e da Agência Espanhola de Cooperação Internacional.

212 Supremo Tribunal de Justiça do Paraguai, Myrna Arrúa de Sosa, *Obstáculos para el Acceso a la Justicia de la Mujer Víctima de Violencia en Paraguay*, 2005.

213 *Nota do tradutor*: Os Tribunais de Paz na Bolívia são instâncias comunitárias de resolução de conflitos que operam com base em usos e costumes locais, buscando soluções conciliatórias para disputas menores, especialmente em áreas indígenas e rurais.

214 Supremo Tribunal de Justiça do Paraguai, Myrna Arrúa de Sosa, *Obstáculos para el Acceso a la Justicia de la Mujer Víctima de Violencia en Paraguay*, 2005, pág. 76.

implícita de sua responsabilidade pelos fatos, seja por sua forma de vestir, por sua ocupação laboral, conduta sexual, relação ou parentesco com o agressor, resultando em inação por parte dos promotores, policiais e juízes diante de denúncias de fatos violentos. Essa influência também pode comprometer a investigação dos casos e a análise das provas subsequentes, muitas vezes permeada por noções estereotipadas sobre o comportamento esperado das mulheres em seus relacionamentos interpessoais<sup>215</sup>.

156. A Relatoria, em seu diagnóstico sobre a situação de Ciudad Juárez, descreveu como esses padrões socioculturais podem operar nas ações de agentes do sistema de justiça e da segurança pública<sup>216</sup>. O relatório analisa que, quase ao mesmo tempo em que começava a aumentar a taxa de homicídios, alguns dos servidores encarregados da investigação dos fatos e do julgamento dos agressores começaram a empregar um discurso culpando a vítima pelo crime. O documento afirma que: “de acordo com declarações públicas de certas autoridades de alto escalão, as vítimas usavam minissaias, saíam para dançar, eram ‘fáceis’ ou ‘prostitutas’. Há relatos de que a resposta das autoridades competentes aos familiares dessas vítimas oscilou entre indiferença e hostilidade”<sup>217</sup>. Igualmente, a CIDH admitiu oito casos nos quais se alega a existência deste tipo de atitude por parte dos operadores do sistema de justiça em relação às supostas vítimas de atos de violência contra as mulheres<sup>218</sup>.

157. A CIDH também tomou conhecimento da interpretação discriminatória de evidências em casos de violência contra as mulheres, mediante a tramitação de petições individuais perante o sistema interamericano, audiências temáticas e investigações sobre o tema<sup>219</sup>. Por

---

215 Ver análise em Centro Legal para Direitos Reprodutivos e Políticas Públicas, *Cuerpo y Derecho: Legislación y Jurisprudencia en América Latina*, Faculdade de Direito Universidade dos Andes, Ed. Luisa Cabal, Julieta Lemaitre e Mónica Roa, Colômbia, 2001.

216 CIDH, *Situación de los Derechos Humanos de la Mujer en Ciudad Juárez, México: El Derecho a No Ser Objeto de Violencia y Discriminación*, OEA/Ser.L/V/II.117, Doc. 44, 7 de março de 2003, § 4.

217 CIDH, *Situación de los Derechos Humanos de la Mujer en Ciudad Juárez, México: El Derecho a No Ser Objeto de Violencia y Discriminación*, OEA/Ser.L/V/II.117, Doc. 44, 7 de março de 2003, § 4.

218 CIDH, Relatório Nº 32/06 – admissibilidade, Petição 1175-03, *Paloma Angélica Escobar Ledezma e Outros* (México); CIDH, Relatório Nº 31/06 – admissibilidade, Petição 1176-03, *Silvia Arce e Outros* (México); CIDH, Relatório Nº 18/05 – admissibilidade, Petição 283/02, *Laura Berenice Ramos Monárrez* (México); CIDH, Relatório Nº 17/05 – admissibilidade, Petição 282/02, *Esmeralda Herrera Monreal* (México); CIDH, Relatório Nº 16/05 – admissibilidade, Petição 281/02, *Claudia Ivette González* (México); CIDH, Relatório Nº 92/06 – admissibilidade, Petição 95-04, *María Isabel Véliz Franco* (Guatemala); CIDH, Relatório Nº 93/06 – admissibilidade, Petição 972-03, *Valentina Rosendo Cantú e Outros* (México); CIDH, Relatório Nº 94/06 – admissibilidade, Petição 540-04, *Inés Fernández Ortega e Outros* (México).

219 Por exemplo, ver CIDH, Audiência Temática, *Violencia Doméstica en Centroamérica*, 125º Período Extraordinário de Sessões, organizado pelo Centro pela Justiça e o Direito Internacional (CEJIL) e organizações componentes da Rede Feminista Centro-Americana contra a Violência às Mulheres - Las Dignas, Las Mélidas, ORMUSA e CEMUJERES de El Salvador, CEFEMINA da Costa Rica, o Centro de Direitos das Mulheres de Honduras, a Rede de Mulheres contra a Violência Nicarágua, a Rede de Mulheres contra a Violência do Panamá, a Rede da Não Violência contra as Mulheres da Guatemala, 19 de julho de 2006; CIDH, Audiência Temática, *Audiencia sobre Situación de las Mujeres y la Administración de Justicia en la Región*, 121º Período Ordinário de Sessões, Centro pela Justiça e Direito Internacional e Centro de Direitos Reprodutivos, 21 de outubro de 2004; Luz Rioseco Ortega, Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe, *Buenas Prácticas para la Erradicación de la Violencia Doméstica en la Región de América Latina y el Caribe*, Santiago, Chile, setembro de 2005; Centro de Estudos de Justiça das Américas (CEJA), *Evaluación de la Reforma Procesal Penal desde una Perspectiva de Género*, Farito Simon C e Lidia Casas, novembro 2004; Lidia Casas-Becerra e Alejandra Mera González-Ballesteros, *Crimes Sexuais e Lesões. Violência de gênero na reforma processual penal no Chile*: Relatório Final, novembro de 2004, pesquisa parte do projeto “Gênero e Reformas na Justiça Processual Penal” realizado pelo Centro de Estudos de Justiça das Américas; Kenia Herrera e Andrea Diez, *Violência contra as Mulheres: Tratamento pela Justiça Criminal da Guatemala*, novembro de 2004, pesquisa parte do projeto “Gênero e Reformas na Justiça Processual Penal” realizado pelo Centro de Estudos de Justiça das Américas; Patricia Esqueteni e Jacqueline Vásquez, *Relatório: Gênero e Reforma Processual Penal – Equador*, novembro de 2004; Margarita Puerto, *Avaliação da Reforma do Processo Penal desde uma Perspectiva de Gênero: Honduras. Informe Final*, novembro de 2004, pesquisa parte do projeto “Gênero e Reformas à Justiça Processual Penal” realizado pelo Centro de Estudos de Justiça das Américas.

exemplo, no relatório de *Maria da Penha Fernandes*, a Comissão descreve que a aceitação por parte dos servidores estaduais da violência doméstica influenciou negativamente este caso, ao não levar em conta durante o processo judicial elementos claros e determinantes de prova revelados na investigação policial, atrasando injustificadamente a responsabilização do agressor<sup>220</sup>.

158. Igualmente, a CIDH tomou conhecimento de uma série de presunções e critérios influenciados por crenças pessoais utilizados pelos promotores para determinar a existência de provas suficientes para fundamentar investigações de casos de violência contra as mulheres, que têm um impacto discriminatório sobre as vítimas. Por exemplo, um grupo de especialistas se manifestou, durante as reuniões de trabalho organizadas pela Relatoria sobre direitos das mulheres, acerca da preocupação constante com a baixa credibilidade que promotores e representantes do Ministério Público atribuem às vítimas em casos de violência. Além disso, frequentemente consideram que a retratação de uma denúncia por parte da vítima é indicativa de sua falta de credibilidade. A CIDH observou que este tipo de conclusão exhibe um desconhecimento dos motivos que podem levar uma vítima de violência a desistir de colaborar neste tipo de caso, o que inclui a estigmatização por parte da sociedade, sua dependência econômica e o medo de represálias<sup>221</sup>. As pesquisas realizadas no Chile e Honduras citam exemplos ilustrativos desse problema:

As razões para a baixa realização de julgamentos podem, em parte, ser atribuídas à gestão inadequada das particularidades envolvidas na investigação de crimes sexuais, tanto em relação às características gerais desses delitos quanto às especificidades das vítimas, especialmente no momento de avaliar sua credibilidade. Assim, por exemplo, é ilustrativa a situação que ocorreu em relação a duas meninas menores de 12 anos, agredidas sexualmente durante vários anos por seu pai. As perícias do SML (Serviço Médico Legal) mostravam claros sinais de atividade sexual. As perícias psiquiátricas indicavam abuso sexual e todas as declarações com os profissionais da unidade de vítimas mostravam uso severo da violência. O acusado permaneceu em prisão preventiva por um longo período e, com o passar dos meses, diante da falta de sustento econômico, as meninas acabaram se retratando de suas declarações no CAVAS. A promotora decidiu não levar o caso a julgamento e encerrá-lo devido ao “poder de não perseverar”, isto é, sua prerrogativa de arquivamento do processo. A lógica era que as meninas mentiam e não podiam ser levadas a julgamento. A unidade de vítimas sustentou uma posição diferente, defendendo a continuidade do julgamento mesmo sem o depoimento das meninas, uma vez que havia provas periciais suficientes<sup>222</sup>.

As promotoras entrevistadas em Tegucigalpa expuseram o “abandono” dos denunciantes como um problema na continuidade dos casos; isto está ligado, entre outros fatores, à falta de recursos econômicos para a mobilização e transporte de indivíduos e testemunhas, à intimidação ou ameaças por parte dos arguidos, ou à utilização de meios extrajudiciais para resolver o conflito familiar, como a mediação perante outras instâncias. Nesse sentido, consideramos que esses casos não devem ser nomeados como “abandonados”, uma vez que as fraquezas do sistema em relação à dupla vitimização e as dificuldades de acesso gratuito e em igualdade de condições à justiça são as que dificultam com mais frequência o acompanhamento e a conclusão dos processos indicados<sup>223</sup>.

---

220 CIDH, Relatório de Mérito, N° 54/01 *Maria Da Penha Fernandes* (Brasil), 16 de abril 2001.

221 CIDH, *Las Mujeres Frente a la Violencia y la Discriminación Derivadas del Conflicto Armado en Colombia*, OEA/Ser/L/V/II. Doc. 67, 18 de outubro de 2006, §§ 209-210.

222 Lidia Casas-Becerra e Alejandra Mera González-Ballesteros, *Crimes Sexuais e Lesões. La Violencia de Género en la Reforma Procesal Penal en Chile*: Relatório Final, novembro de 2004, pesquisa parte do projeto “Gênero e Reformas à Justiça Processual Penal” realizado pelo Centro de Estudos de Justiça das Américas, pág. 35.

223 Margarita Porto, *Evaluación de la Reforma Procesal Penal desde una Perspectiva de Género: Honduras. Informe Final*, novembro de 2004, pesquisa parte do projeto “Gênero e Reformas à Justiça Processual

159. Durante as reuniões de trabalho, a Relatoria foi informada de frases e conceitos utilizados pelos juízes no julgamento de casos de violência contra as mulheres que evidenciam parcialidade, favorecendo o agressor. Uma representante da Defensoria da Mulher da Costa Rica, na reunião de especialistas organizada pela CIDH sobre a América Central, apresentou como exemplo um caso documentado no qual uma mulher denunciou um estupro e o juiz chegou à conclusão que: “as únicas vítimas neste caso foram os agressores sexuais, que não sabiam que atacavam uma mulher com problemas mentais”<sup>224</sup>. Entrevistas realizadas pelo Instituto Latino-Americano das Nações Unidas para a Prevenção do Crime e o Tratamento dos Delinquentes (doravante “ILANUD”) no contexto dos seus projetos para promover a incorporação da perspectiva de gênero nas ações do sistema de justiça, revelam que as juízas mulheres podem temer a tomada de decisões a favor das mulheres vitimadas, para que não sejam acusadas de serem “feministas” ou para que elas próprias tenham de enfrentar as suas situações de abuso<sup>225</sup>. Nesse mesmo sentido, os juízes homens temem parecer afeminados ou pouco homens<sup>226</sup>.
160. Uma pesquisa realizada no Equador sobre a forma como se processam no sistema penal os casos relacionados aos direitos das mulheres, na qual foi realizada uma série de entrevistas com operadores do direito e advogados de serviços jurídicos sobre o tipo de avaliação das provas por parte do juízes, afirma que: “os juízes não olham para o problema dos crimes sexuais ou de um crime intrafamiliar como qualquer outro, ou seja, não lhe dão a importância que dão a um caso de droga ou de homicídio, não tratam da mesma forma”<sup>227</sup>. Uma das advogadas entrevistadas disse o seguinte:

A idade, sem dúvida. Tivemos a experiência de uma juíza supostamente hipersensível (...) mas essa mesma juíza, há alguns anos, rejeitou uma denúncia de violência alegando consentimento da vítima, mesmo se tratando de menina surda e muda de apenas 12 anos. Então, sim, há influências emocionais e culturais<sup>228</sup>.

161. Entre outras deficiências e riscos, a CIDH expressou sua preocupação com o fato de que diversas instituições jurídicas promoverem, principalmente, o uso da conciliação durante a fase de investigação como método para resolver crimes de violência contra as mulheres, especialmente a violência intrafamiliar<sup>229</sup>. Há consenso internacional de que a conciliação não é recomendada como método para resolver esses casos<sup>230</sup>. Um grande número de especialis-

---

Penal” realizado pelo Centro de Estudos de Justiça das Américas, pág. 65.

- 224 Apresentação de Laura Fernández Díaz, Defensoria da Mulher da Costa Rica, Reunião de Trabalho *Una Mirada al Acceso a la Justicia en los países de América Central y México*, 11-12 de agosto de 2005, San José, Costa Rica, organizado em colaboração com o Instituto Inter-Americano de Direitos Humanos.
- 225 Alda Facio Montejo, *La Modernización de la Administración de la Justicia y la Igualdad de Género*, Apresentação no IX Congresso Internacional do CLAD sobre a Reforma do Estado e da Administração Pública, Madrid, Espanha, 2-5 de novembro de 2004.
- 226 Alda Facio Montejo, *La Modernización de la Administración de la Justicia y la Igualdad de Género*, Apresentação no IX Congresso Internacional do CLAD sobre a Reforma do Estado e da Administração Pública, Madrid, Espanha, 2-5 de novembro de 2004.
- 227 Patricia Esqueteni e Jacqueline Vasquez, *Informe: Género y Reforma Procesal Penal – Ecuador*, novembro de 2004, pesquisa parte do projeto “Gênero e Reformas à Justiça Processual Penal” realizado pelo Centro de Estudos de Justiça das Américas, pág.71.
- 228 Patricia Esqueteni e Jacqueline Vasquez, *Informe: Género y Reforma Procesal Penal – Ecuador*, novembro de 2004, pesquisa parte do projeto “Gênero e Reformas à Justiça Processual Penal” realizado pelo Centro de Estudos de Justiça das Américas, pág. 92.
- 229 CIDH, *Las Mujeres Frente a la Violencia y la Discriminación Derivadas del Conflicto Armado en Colombia*, OEA/Ser/L/V/II. Doc. 67, 18 de outubro de 2006, § 210.
- 230 Organização Pan-Americana da Saúde, Fundo das Nações Unidas para a População, Fundo das Nações Unidas para as Mulheres (atual ONU Mulheres), Comissão Interamericana de Mulheres da Organização dos Estados Americanos, Grupo Parlamentar Interamericano sobre População e Desenvolvimento, Centro de Direitos Reprodutivos, IPAS, ISIS Internacional e Comitê Latino-Americano de Defesa dos Direitos da Mulher, *Modelo de Leyes y Políticas Sobre Violencia Intrafamiliar contra las Mujeres*, abril, 2004, pág. 20.

tas e organismos internacionais alertaram para os perigos do uso da conciliação como meio para resolver casos de violência, especialmente a violência doméstica<sup>231</sup>. Eles manifestaram que, ao permitir a conciliação nesses crimes, a violação se torna possível de negociação e transação entre a vítima e o agressor. A conciliação pressupõe que as partes envolvidas estão em igualdade de condições de negociação, o que geralmente não é o caso no campo da violência intrafamiliar. Em vários países, ficou claro que os acordos feitos no âmbito da mediação aumentam o risco físico e emocional das mulheres, devido à desigualdade nas relações de poder entre a vítima e o agressor<sup>232</sup>. Os acordos geralmente não são cumpridos pelo agressor e estes não abordam as causas e consequências da violência em si<sup>233</sup>.

162. Portanto, a CIDH destaca a necessidade de reformar a cultura jurídica de maneira sustentável como uma condição para que as mulheres possam obter acesso *formal e material à justiça*. Para isso, a Comissão enfatiza a importância de fortalecer e promover a criação de programas de capacitação para servidores públicos, judiciais e policiais, bem como para agentes comunitários. Apesar da expansão de programas de treinamento voltados para operadores do sistema de justiça e da polícia<sup>234</sup>, a CIDH observa que o impacto desses programas tem sido heterogêneo e que muitos não tiveram um efeito sustentável, além de carecerem de mecanismos de institucionalização e fiscalização necessários para conseguir mudanças significativas. Os desafios atuais nos resultados desses programas foram descritos da seguinte forma:

Os programas de capacitação dirigidos a policiais, juízes, juízas, servidores e servidoras do Judiciário demonstraram na prática suas grandes limitações e pouca efetividade, já que não foram acompanhados de mudanças organizacionais, orçamentárias, normativas, mecanismos de monitoramento e avaliação que garantam que a implementação dos mesmos não dependa exclusivamente de vontades pessoais e que levem a níveis de institucionalização, os quais se traduzam em mudanças substanciais das práticas e em verdadeiras transformações culturais<sup>235</sup>.

---

231 CIDH, Audiência Temática, *Violência Doméstica na América Central*, 125º Período Extraordinário de Sessões, organizada pelo Centro pela Justiça e o Direito Internacional (CEJIL) e organizações componentes da Rede Feminista Centro-Americana contra a Violência às Mulheres - Las Dignas, Las Mélidas, ORMUSA e CEMUJERES de El Salvador; CEFEMINA da Costa Rica, o Centro de Direitos das Mulheres de Honduras, a Rede de Mulheres contra a Violência Nicarágua, a Rede de Mulheres contra a Violência do Panamá, a Rede da Não Violência contra As Mulheres da Guatemala, 19 de julho de 2006.

232 CIDH, Audiência Temática, *Violência Doméstica na América Central*, 125º Período Extraordinário de Sessões, organizada pelo Centro pela Justiça e o Direito Internacional (CEJIL) e organizações componentes da Rede Feminista Centro-Americana contra a Violência às Mulheres - Las Dignas, Las Mélidas, ORMUSA e CEMUJERES de El Salvador; CEFEMINA da Costa Rica, o Centro de Direitos das Mulheres de Honduras, a Rede de Mulheres contra a Violência Nicarágua, a Rede de Mulheres contra a Violência do Panamá, a Rede da Não Violência contra As Mulheres da Guatemala, 19 de julho de 2006.

233 CIDH, Audiência Temática, *Violência Doméstica na América Central*, 125º Período Extraordinário de Sessões, organizada pelo Centro pela Justiça e o Direito Internacional (CEJIL) e organizações componentes da Rede Feminista Centro-Americana contra a Violência Contra às Mulheres - Las Dignas, Las Mélidas, ORMUSA e CEMUJERES de El Salvador; CEFEMINA da Costa Rica, o Centro de Direitos das Mulheres de Honduras, a Rede de Mulheres contra a Violência Nicarágua, a Rede de Mulheres contra a Violência do Panamá, a Rede da Não Violência contra As Mulheres da Guatemala, 19 de julho de 2006.

234 Discutidos na seção III deste relatório.

235 CIDH, Audiência Temática, *Violência Doméstica na América Central*, 125º Período Extraordinário de Sessões, organizada pelo Centro pela Justiça e o Direito Internacional (CEJIL) e organizações componentes da Rede Feminista Centro-Americana contra a Violência Contra às Mulheres - Las Dignas, Las Mélidas, ORMUSA e CEMUJERES de El Salvador; CEFEMINA da Costa Rica, o Centro de Direitos das Mulheres de Honduras, a Rede de Mulheres contra a Violência Nicarágua, a Rede de Mulheres contra a Violência do Panamá, a Rede da Não Violência contra As Mulheres da Guatemala, 19 de julho de 2006.

163. A CIDH destaca a necessidade de que estes programas contem com os mecanismos de institucionalização e efetividade necessários para conseguir mudanças sustentáveis. Para isso, os Estados devem adotar medidas para responsabilizar os agentes públicos que violam os direitos das mulheres durante o processo penal. Da mesma forma, a Comissão destaca a necessidade de capacitar a população sobre o problema da violência contra as mulheres desde uma idade precoce e formativa, a fim de evitar a criação de estereótipos que subordinem as mulheres.
164. É igualmente crítico fortalecer as políticas de prevenção dos abusos e as diversas formas de violência institucional, perpetradas por autoridades estatais contra as mulheres durante o processo judicial, como um dever expresso e imediato compreendido no artigo 7º da Convenção de Belém do Pará. Até o momento, a maioria das políticas de prevenção a nível estatal tem se limitado a campanhas de conscientização e divulgação de informações ao público sobre a violência e a discriminação contra as mulheres, tratadas como ações isoladas. No entanto, é importante destacar que, para ser efetiva, a estratégia de prevenção dos Estados precisa ter uma abordagem integral, que abranja o setor da Justiça. É desejável que as campanhas de prevenção abordem os fatores de risco presentes no contexto familiar e social, que contribuem para a aceitação da violência contra as mulheres por parte dos servidores do Judiciário. A orientação que as estratégias de prevenção devem ter foi descrita da seguinte forma:

As estratégias de prevenção devem ser orientadas para reduzir os fatores de risco e aumentar os fatores de proteção. Entre os fatores de risco, encontram-se fatores estruturais como a instabilidade laboral, a pobreza ou os processos de migração em massa, resultantes de crises econômicas em regiões ou países, os quais exigem intervenções globais com resultados a médio prazo; fatores sociais como o isolamento social ou a falta de redes; fatores familiares como o histórico de violência de cada membro do casal, ou fatores individuais como a ingestão de álcool, drogas, agressividade ou valores culturais que legitimam o uso de violência e situações de abuso de poder<sup>236</sup>.

165. Igualmente, a CIDH observa com preocupação que a maioria das políticas de prevenção existentes continua focando na violência doméstica, em detrimento de outras formas de violência que ocorrem em outras esferas. É importante que as políticas de prevenção considerem todas as formas de violência contra as mulheres e o contexto em que estas ocorrem, em conformidade com a Convenção de Belém do Pará e outros instrumentos internacionais de direitos humanos.

3. Falta de eficácia dos mecanismos preventivos de proteção à violência contra as mulheres

166. Em termos de prevenção e proteção, a CIDH constatou que as autoridades públicas, e em particular a polícia, não cumprem plenamente o seu dever de proteger as mulheres vítimas de violência contra atos iminentes. Os problemas mais graves identificados envolvem o cumprimento e o monitoramento de ordens de proteção ou medidas cautelares emitidas, sendo essa uma situação particularmente crítica no contexto da violência intrafamiliar. Entre as razões que explicam a inação das autoridades estatais estão a desconfiança em relação aos relatos das vítimas de violência e a percepção do tema como uma questão privada e de baixa prioridade. Verificou-se que em muitos casos as mulheres sofrem agressões mortais depois de terem solicitado a proteção cautelar do Estado, e inclusive tendo sido beneficiadas com medidas de proteção que não foram adequadamente implementadas nem monitoradas.

---

236 Luz Rioseco Ortega, Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe, *Buenas Prácticas para la Erradicación de la Violencia Doméstica en la Región de América Latina y el Caribe*, Santiago do Chile, setembro de 2005, pág. 32, citando Larrain 2002.

167. A Relatora das Nações Unidas sobre violência contra a mulher, suas causas e consequências (doravante denominada “Relatora das Nações Unidas sobre violência contra a mulher”) manifestou recentemente preocupação com a conduta da polícia e sua omissão na prevenção de atos de violência, bem como na implementação de medidas de proteção. Por esta razão, a questão foi reconhecida como um dos maiores entraves ao cumprimento da devida diligência a nível global<sup>237</sup>. Esse comportamento promove a impunidade, a perpetuação e a repetição desses crimes, além de prejudicar a obrigação dos Estados de exercer a devida diligência para prevenir a violência contra as mulheres. Com frequência, essa situação traduz-se numa expansão das agressões contra as vítimas que podem chegar a homicídios contra as mulheres e seus filhos. Como foi estabelecido acima, o dever dos Estados de agir com a devida diligência inclui ações de atores estatais e particulares, e é especialmente crítico nos casos em que os agentes públicos têm conhecimento de um risco real e imediato de atos de violência.
168. Em diversas investigações foi descrito que alguns membros da polícia ainda não percebem o problema da violência contra as mulheres como uma prioridade, e tendem a não acreditar nas vítimas quando estas denunciam atos iminentes de violência, apesar da criação de unidades especializadas e uma série de programas de formação para aumentar a sensibilidade às questões de gênero:

A polícia deveria ser mais treinada porque às vezes eles acreditam que os problemas em casa têm que ser resolvidos em casa, eles chegam e dizem: “eles vão saber como resolver”, então não querem ver que esse é um problema público (...) <sup>238</sup>.

Alguns policiais entrevistados também enfatizaram essas percepções, apontando que: “Se for uma mulher sai de uma festa com três pessoas às 3 da manhã e afirma que foi estuprada no último minuto, isso é crível? Além disso, há muitas mulheres que denunciam por engano ou para encobrir uma infidelidade” <sup>239</sup>.

169. Uma pesquisa patrocinada pela Entidade das Nações Unidas para a Igualdade de Gênero e o Empoderamento das Mulheres (doravante “ONU Mulheres”) e pela CEPAL, realizada nos países do Caribe de língua inglesa e apresentada durante a reunião de trabalho organizada pela Relatoria sobre direitos das mulheres na Jamaica, revela a utilização extremamente limitada dos poderes policiais para garantir a implementação da lei, em particular em casos de incesto e abuso de meninas<sup>240</sup>. Da mesma forma, destaca-se a persistência e a aceitação, por parte dos agentes da polícia, de normas patriarcais que tratam a violência contra a mulher como um assunto privado. Além disso, a CIDH tomou conhecimento, por meio da organização que trabalha no avanço e promoção dos direitos civis *American Civil Liberties Union (ACLU)*, de incidentes de não cumprimento das medidas de proteção pela polícia em vários estados que fazem parte dos Estados Unidos e a falta de resposta, por parte da polícia, nos casos em que as vítimas solicitam o cumprimento dessas medidas<sup>241</sup>.

---

237 Nações Unidas, *Informe de la Relatoría Especial sobre violencia contra la mujer, sus causas y consecuencias*, Yakin Ertürk, *La Norma de la Debida Diligencia para la Eliminación de la Violencia Contra la Mujer*, E/CN. 4/2006/61, § 49.

238 Patricia Esqueteni e Jacqueline Vasquez, *Informe: Género y Reforma Procesal Penal – Ecuador*, novembro de 2004, pesquisa parte do projeto “Gênero e Reformas à Justiça Processual Penal” realizado pelo Centro de Estudos de Justiça das Américas, pág.71.

239 Lidia Casas-Becerra e Alejandra Mera González-Ballesteros, *Crimes Sexuais e Lesões. La Violencia de Género en la Reforma Procesal Penal en Chile: Relatório Final*, novembro de 2004, pesquisa parte do projeto “Gênero e Reformas à Justiça Processual Penal” realizado pelo Centro de Estudos de Justiça das Américas, pág. 16.

240 Reunião de Trabalho: *Una Mirada al Acceso a la Justicia en los Países de Habla Inglesa*, Kingston, Jamaica, 29-30 de setembro de 2005, patrocinada pela CIDH e pela Entidade das Nações Unidas para a Igualdade de Gênero e o Empoderamento das Mulheres (atualmente ONU Mulheres).

241 Resposta ao questionário sobre acesso à justiça apresentado pela ACLU à CIDH, 2006. Entre os estudos citados estão *Report to the California Attorney General, Keeping the Promise: Victim Safety and Batterer Accountability 1, 35-36 (2005)*; *Jane C. Murphy, Engaging with the State: The Growing Relian-*



170. A CIDH também foi informada sobre a recorrente percepção estatal de que cabe às vítimas o acompanhamento das medidas cautelares, o que as coloca em situação de completa vulnerabilidade e risco diante de possíveis represálias do agressor, mesmo quando exercem seu direito de denunciar o descumprimento da medida. Por exemplo, a Comissão observa com grande preocupação que, na Guatemala, durante a visita de acompanhamento realizada em 2006, representantes da Procuradoria manifestaram a percepção de que a própria beneficiária das medidas seria responsável por sua efetividade, diante do acompanhamento ineficaz de seu cumprimento por juízes de família e de paz, além da falta de resposta da polícia. Ademais, durante a visita realizada à Guatemala em 2004, a Relatoria recebeu informação sobre dois casos em que mulheres assassinadas portavam medidas de proteção. Autoridades estatais também informaram que 31% das vítimas de homicídios haviam sido ameaçadas previamente.
171. A CIDH também tomou conhecimento de considerações feitas por juízes e promotores ao emitir e fazer o acompanhamento de medidas cautelares, nas quais não há uma avaliação de risco à vítima e, por vezes, considera-se mais o impacto dessas medidas ao agressor. Por exemplo, uma pesquisa realizada no Chile sobre a conduta dos juízes ao decidir sobre medidas cautelares revela que em sua decisão de conceder essas medidas em casos de crimes sexuais, o critério utilizado e invocado é o perigo do agressor para a sociedade e não a segurança da vítima<sup>242</sup>. Além disso, a Comissão foi informada sobre as dificuldades na implementação das medidas de proteção decretadas, pela morosidade das instituições do sistema de justiça ou pela falta de coordenação entre a polícia e o Ministério Público<sup>243</sup>.
4. Barreiras que as vítimas enfrentam ao tentar acessar instâncias judiciais de proteção

172. A CIDH observa com especial preocupação a baixa procura pelo sistema de justiça por parte das vítimas de violência contra as mulheres e a persistente desconfiança de que as instâncias judiciais sejam capazes de remediar os fatos ocorridos. Entre as razões comprovadas estão a vitimização secundária que elas podem sofrer ao tentar denunciar os fatos ocorridos; a ausência de proteções e garantias judiciais para resguardar sua dignidade, segurança e privacidade durante o processo, bem como a das testemunhas; o custo econômico dos processos judiciais; e a localização geográfica das instâncias judiciais responsáveis por receber as denúncias. Da mesma forma, a CIDH destaca com preocupação a falta de informação disponível às vítimas e seus familiares sobre a forma de acessar instâncias judiciais de proteção e o processamento dos casos.
173. As investigações realizadas em quatro países da região - Chile, Guatemala, Honduras e Equador - revelam as razões que podem explicar a baixa utilização do sistema de justiça em casos de violência contra as mulheres:

Como confirmam os quatro estudos, as denúncias recebidas pelo sistema são uma pequena parte dos fatos de violência (física ou sexual) contra as mulheres que ocorrem em cada país. A natureza destes delitos, as percepções sociais a respeito dos mesmos, a maneira como os operadores atuam frente a estes casos, as condições de recebimento das denúncias, os critérios de seleção e perseguição, a forma que se praticam os exames periciais, o não acompanhamento às vítimas, as dificuldades para acessar

---

*ce on Lawyers and Judges to Protect Battered Women, 11 Am.*

242 Lidia Casas-Becerra e Alejandra Mera González-Ballesteros, *Crimes Sexuais e Lesões. La Violencia de Género en la Reforma Procesal Penal en Chile: Relatório Final*, novembro de 2004, pesquisa parte do projeto “Gênero e Reformas à Justiça Processual Penal” realizado pelo Centro de Estudos de Justiça das Américas, pág. 63.

243 Ver como exemplo de discussão em Patricia Esqueteni e Jacqueline Vasquez, *Informe: Género y Reforma Procesal Penal – Ecuador*, novembro de 2004, pesquisa parte do projeto “Gênero e Reformas à Justiça Processual Penal” realizado pelo Centro de Estudos de Justiça das Américas, pág. 58.

as instituições, a vulnerabilidade das vítimas no sistema, a pouca resposta que recebem, a duração dos casos etc., são algumas das razões que explicam essa “cifra oculta”, que acreditamos ser superior ao que ocorre em outros crimes<sup>244</sup>.

174. Entre os fatores que influenciam o tratamento dos servidores do Judiciário às vítimas de violência, destacam-se a aceitação e a naturalização da violência e a discriminação contra as mulheres como comportamentos normais dentro da estrutura social, além da percepção do problema da violência contra as mulheres como um assunto que pertence ao âmbito privado.
175. Um dos problemas mais graves identificados pela Relatoria sobre direitos das mulheres durante suas visitas *in loco* é o tratamento que recebem as mulheres vítimas de violência quando tentam acessar os mecanismos jurídicos disponíveis. Durante sua visita à Colômbia, a Relatoria recebeu a informação sobre o medo das mulheres de serem revitimizadas pelo sistema de justiça e sua desconfiança de que se possa investigar, punir e reparar o que viveram como resultado do conflito armado<sup>245</sup>. Outros fatores que também impedem as mulheres colombianas de denunciar atos de violência incluem o medo de serem estigmatizadas socialmente ao tornar público o crime e o desconhecimento dos mecanismos jurídicos disponíveis<sup>246</sup>.
176. Da mesma forma, durante sua visita à Guatemala, a Relatoria recebeu depoimentos que indicam que em muitos casos as diversas autoridades encarregadas de investigar e processar crimes de violência contra as mulheres trataram os familiares das vítimas de maneira desrespeitosa, revelando a forma como operam os estereótipos discriminatórios na prática. A Relatoria descreveu essa situação da seguinte forma:

Essas atitudes demonstram desde uma falta de sensibilidade frente à problemática da pessoa, até atitudes abertamente hostis e discriminatórias que desvalorizam as pessoas. Por exemplo, eles culpam a vítima e sua família por seu estilo de vida, pelas roupas que usam ou pelas horas em que estão na rua; finalmente, a classificação de muitos desses crimes como “passionais” sem uma investigação adequada indica esse padrão discriminatório. Essa falta de respeito pela dignidade das vítimas ou de seus familiares tem o efeito de “revitimizá-las”<sup>247</sup>.

177. Em seu diagnóstico sobre a situação da violência contra as mulheres em Ciudad Juárez, a Relatoria destaca que a resposta das autoridades perante os familiares das vítimas oscilava entre a indiferença e a hostilidade quando tentavam acessar informações relacionadas

---

244 Ver resumo em Centro de Estudos de Justiça das Américas, *Evaluación de la Reforma Procesal Penal desde una Perspectiva de Género*, Farito Simon C e Lidia Casas, novembro 2004, pág. 8; Lidia Casas-Becerra e Alejandra Mera González-Ballesteros, *Delitos Sexuales y Lesiones. La Violencia de Género en la Reforma Procesal Penal en Chile: Informe Final*, novembro de 2004, pesquisa parte do projeto “Gênero e Reformas na Justiça Processual Penal” realizado pelo Centro de Estudos de Justiça das Américas; Kenia Herrera e Andrea Diez, *Violencia contra las mujeres: Tratamiento por Parte de la Justicia Penal de Guatemala*, novembro de 2004, pesquisa parte do projeto “Gênero e Reformas na Justiça Processual Penal” realizado pelo Centro de Estudos de Justiça das Américas; Patricia Esqueteni e Jacqueline Vásquez, *Informe: Género y Reforma Procesal Penal – Ecuador*, novembro de 2004, pesquisa parte do projeto “Gênero e Reformas da Justiça Processual Penal” realizado pelo Centro de Estudos de Justiça das Américas; Margarita Puerto, *Evaluación de la Reforma Procesal Penal desde una Perspectiva de Género: Honduras. Informe Final*, novembro de 2004, pesquisa parte do projeto “Gênero e Reformas à Justiça Processual Penal” realizado pelo Centro de Estudos de Justiça das Américas.

245 CIDH, *Las Mujeres Frente a la Violencia y la Discriminación Derivadas del Conflicto Armado en Colombia*, OEA/Ser/L/V/II. Doc. 67, 18 de outubro de 2006.

246 CIDH, *Las Mujeres Frente a la Violencia y la Discriminación Derivadas del Conflicto Armado en Colombia*, OEA/Ser/L/V/II. Doc. 67, 18 de outubro de 2006.

247 CIDH, Comunicado de Imprensa, Nº 20/04, *La Relatoría Especial de la CIDH evalúa la vigencia del derecho de la mujer guatemalteca a vivir libre de violencia y discriminación*, Washington D.C., 18 de setembro de 2004, § 26.

a esses casos<sup>248</sup>. A CIDH admitiu oito casos associados a essa situação paradigmática nos quais se alega adicionalmente a desqualificação das vítimas e o maltrato de seus familiares quando solicitam informações de autoridades públicas sobre o progresso da investigação ou tentam colaborar com a mesma<sup>249</sup>.

178. Além disso, na Bolívia, um estudo sobre discriminação de gênero no sistema de justiça revela que muitas mulheres desistem de acessá-lo por muitas razões, entre elas a falta de documentos de identidade, a percepção do alto custo para recorrer à justiça, o investimento de tempo, o medo de perder a causa e o risco de represálias por parte do agressor, bem como a percepção de que o sistema de justiça é uma instância politizada e suscetível de ser subornada<sup>250</sup>. Durante as reuniões sub-regionais organizadas pela CIDH, ficou claro que a carência de documentos de identidade limita especialmente o acesso à justiça por parte das vítimas<sup>251</sup>. Entre os grupos afetados por esse fenômeno, destacou-se a grave situação das mulheres migrantes<sup>252</sup>. Para enfrentar estes problemas, a CIDH destaca a necessidade de ampliar as opções de acompanhamento às vítimas durante o trâmite dos casos de violência contra as mulheres, além de garantir formas de proteção durante o processo judicial, para facilitar o acesso das vítimas às instâncias judiciais para denunciar atos de violência e assegurar que recebam um tratamento digno por parte dos agentes estatais<sup>253</sup>.
179. Um importante entrave que a Comissão destacou no passado para que as mulheres tenham acesso a instâncias judiciais de proteção é a forte estigmatização que podem sofrer por parte de suas comunidades ao serem vítimas de violência, e a vergonha que podem sentir ao denunciar os fatos. Por exemplo, um elemento-chave na decisão da Comissão no caso de *Raquel Martín Mejía*<sup>254</sup>, foi o impacto que teria tido nela, na sua família e na sua comunidade o fato de ter acessado recursos internos para reparar as violações dos direitos humanos sofridas. A vítima informou à Comissão que, quando tentou apresentar uma denúncia à polícia de Oxapampa relacionada ao sequestro e homicídio de seu marido, ela não pôde declarar o abuso sexual ao qual foi submetida porque:

---

248 CIDH, *Situación de los Derechos Humanos de la Mujer en Ciudad Juárez, México: El Derecho a No Ser Objeto de Violencia y Discriminación*, OEA/Ser.L/V/II.117, Doc. 44, 7 de março de 2003, § 4º.

249 CIDH, Relatório Nº 32/06 – Admissibilidade, Petição 1175-03, *Paloma Angélica Escobar Ledezma e Outros* (México); CIDH, Relatório Nº 31/06 – Admissibilidade, Petição 1176-03, *Silvia Arce e Outros* (México); CIDH, Relatório Nº 18/05 – Admissibilidade, Petição 283/02, *Laura Berenice Ramos Monárrez* (México); CIDH, Relatório Nº 17/05 – Admissibilidade, Petição 282/02, *Esmeralda Herrera Monreal* (México); CIDH, Relatório Nº 16/05 – Admissibilidade, Petição 281/02, *Claudia Ivette González* (México); CIDH, Relatório Nº 92/06 – Admissibilidade, Petição 95-04, *María Isabel Véliz Franco* (Guatemala); CIDH, Relatório Nº 93/06 – Admissibilidade, Petição 972-03, *Valentina Rosendo Cantú e Outros* (México); CIDH, Relatório Nº 94/06 – Admissibilidade, Petição 540-04, *Inés Fernández Ortega e Outros* (México).

250 Supremo Tribunal de Justiça, Tribunal Constitucional da Bolívia, *Sesgo de Género en la Administración de la Justicia*, Dra. Emilse Ardaya, Magistrada do Supremo Tribunal de Justiça, Dra. Elisabeth Iniguez, Magistrada do Tribunal Constitucional, do Centro Juana Azurduy e da Agência Espanhola de Cooperação Internacional.

251 Apresentação de Flor Elena Ruiz, Reunião de Trabalho: *Una Mirada al Acceso a la Justicia en los Países de México y América Central*, San José, Costa Rica, 11 e 12 de agosto de 2005, patrocinada pela CIDH e organizada pelo Instituto Interamericano de Direitos Humanos.

252 Apresentações de Ana Carcedo, Centro Feminista de Informação e Ação, e Laura Fernández Díaz, Defensoria da Mulher da Costa Rica, Reunião de Trabalho, *Una Mirada al Acceso a la Justicia en los Países de México y América Central*, San José, Costa Rica, 11 e 12 de agosto de 2005, patrocinada pela CIDH e organizada pelo Instituto Interamericano de Direitos Humanos.

253 CIDH, Audiência Temática, *Violência Doméstica na América Central*, 125º Período Extraordinário de Sessões, organizada pelo Centro pela Justiça e o Direito Internacional (CEJIL) e organizações componentes da Rede Feminista Centro-americana contra a Violência às Mulheres - Las Dignas, Las Mélicas, ORMUSA e CEMUJERES de El Salvador, CEFEMINA da Costa Rica, o Centro de Direitos das Mulheres de Honduras, a Rede de Mulheres contra a Violência Nicarágua, a Rede de Mulheres contra a Violência do Panamá, a Rede da Não Violência contra As Mulheres da Guatemala, 19 de julho de 2006.

254 CIDH, Relatório de Mérito, Nº 5/96, *Raquel Martín de Mejía* (Peru), 1 de março de 1996, seção b, pág. 15.

Como emerge de seu testemunho, depois de ser estuprada, ela “estava em estado de choque, sentada sozinha em [seu] quarto”. Ela não se atreveu a fazer a denúncia pertinente por medo de sofrer “ostracismo público”. As vítimas de abuso sexual não denunciavam esses fatos porque se sentem humilhadas. Além disso, ninguém quer reconhecer publicamente que foi estuprada. Não se sabe como o marido pode reagir. [Por outro lado] a integridade da família está em jogo, os filhos podem se sentir humilhados por saber que isso aconteceu com sua mãe<sup>255</sup>.

180. Diante desta situação, a CIDH destaca a necessidade de implementar campanhas para sensibilizar o público em geral sobre a gravidade desses crimes e promover a interposição de denúncias.

5. Problemas estruturais identificados dentro dos sistemas de justiça que afetam a instrução processual de casos de violência contra as mulheres

181. A CIDH também identificou uma série de problemas estruturais dentro dos sistemas de justiça que afetam a instrução processual de casos de violência contra as mulheres, assim como de outras violações de direitos humanos. Entre esses, destaca-se a ausência de instâncias do sistema de justiça nas áreas rurais, pobres e marginalizadas; a falta de defensores públicos para vítimas de violência que não dispõem de recursos financeiros; a falta de recursos humanos e financeiros para resolver problemas persistentes e estruturais; a fragilidade institucional dos ministérios públicos e das polícias que investigam crimes; e a falta de unidades especiais nos gabinetes do Ministério Público, na polícia e nos tribunais com competências técnicas e conhecimentos especiais. Outro obstáculo relevante é a precariedade e falta de coordenação nos sistemas de informação para compilar estatísticas sobre incidentes e casos de violência contra as mulheres, indispensável para analisar possíveis causas e tendências, bem como avaliar a resposta do sistema de justiça a atos de violência contra as mulheres.

182. A CIDH observa ainda uma insuficiente presença de instâncias judiciais e acompanhamento estatal disponível às vítimas ao longo do território nacional, o que implica que essas vítimas tenham que empregar significativos recursos econômicos e logísticos próprios para poder interpor uma denúncia e para participar posteriormente no processo judicial. Nesse contexto, a Comissão destaca a importância dos mecanismos comunitários, como os juizados de paz e as defensorias comunitárias ou públicas, e ressalta a necessidade de que esses mecanismos disponham de recursos e meios que garantam sua efetividade para oferecer serviços básicos às mulheres em situação de violência em áreas rurais, marginalizadas e pobres, bem como informações sobre procedimentos legais, apoio em processos administrativos e acompanhamento das vítimas em processos judiciais<sup>256</sup>.

183. A CIDH também tomou conhecimento da fragmentação de instituições com competência para receber denúncias de violência contra as mulheres e a ausência de colaboração entre estas instituições públicas, o que cria confusão e onerosidade no seguimento dos processos. A Comissão reconhece que existem esforços por parte dos Estados para eliminar essa fragmentação<sup>257</sup>, mas que ainda são insuficientes para atender às necessidades das vítimas de violência.

---

255 CIDH, Relatório de Mérito, N° 5/96, *Raquel Martín de Mejía* (Peru), 1 de março de 1996, seção b, pág. 15.

256 Ver análise no Banco Mundial, *Como abordar a violência de gênero na América Latina e no Caribe: revisão crítica das intervenções*, Andre Mor Morrison, Mary Ellsberg, Sarah Bott, documento de trabalho do Banco Mundial, pesquisa em Políticas 3438, outubro 2004, pág. 4; apresentações em reunião de trabalho: *Um olhar sobre o acesso à justiça nos Países da região Andina*, Lima, Peru, 1-2 de agosto de 2005, patrocinada pela CIDH e organizada em colaboração com o Instituto de defesa Legal.

257 Por exemplo, durante a reunião no Caribe de língua inglesa, foi apresentado um projeto piloto imple-

184. Adicionalmente, a CIDH constatou a grande divergência que existe entre o acesso à justiça por parte de mulheres que têm recursos e as que se encontram em vulnerabilidade econômica. Nas suas respostas ao questionário, alguns Estados informaram que prestam assistência jurídica gratuita às vítimas<sup>258</sup>. No entanto, a CIDH observa que, considerando a gravidade e a amplitude do problema da violência contra as mulheres, além de seu reconhecimento como um desafio prioritário, existe a necessidade de aumentar a assistência jurídica gratuita. Atualmente, é difícil avaliar se os programas mencionados realmente atendem às necessidades das vítimas.
185. Igualmente, a CIDH observa de maneira geral carências de recursos humanos, financeiros e técnicos que afetam a investigação, o julgamento e a punição de casos de violência contra as mulheres. A Comissão recebeu informações sobre a sobrecarga de trabalho de todas as instâncias encarregadas, sobre o orçamento inadequado, a falta de equipamentos e recursos humanos necessários para realizar investigações completas e um julgamento apropriado, incluindo pessoal especializado na área de violência contra as mulheres. Os ministérios públicos, a polícia e os tribunais carecem dos recursos econômicos e humanos indispensáveis para conduzir investigações eficazes e processar os casos até a fase de sentença, uma situação particularmente crítica nas áreas rurais, marginalizadas e pobres. Por exemplo, durante a visita realizada pela Relatoria sobre direitos das mulheres à Guatemala em 2004, a CIDH descreveu as deficiências institucionais como segue:

Entre as fragilidades, as próprias autoridades reconheceram que não contam com recursos de pessoal, de infraestrutura, equipamentos e orçamentos para realizar sua tarefa de investigação e persecução criminal. A investigação e os processos baseiam-se quase exclusivamente em depoimentos; há uma flagrante ausência de evidências físicas/materiais e científicas/periciais. Os operadores do sistema de justiça confirmaram que muitos casos não avançam além da fase de investigação por falta de provas, e naqueles que chegam à fase processual, a ausência de provas físicas/materiais ou científicas/periciais que corroborem com a prova testemunhal coloca em risco a credibilidade dos processos<sup>259</sup>.

---

mentado em Santa Lúcia para reestruturar e reorganizar a Suprema Corte do Caribe Oriental [*Eastern Caribbean Supreme Court*]. A reestruturação consistirá em quatro divisões (criminal, civil, familiar e comercial/empresarial). O objetivo da criação de uma unidade familiar é unificar as instâncias responsáveis por receber as denúncias, garantindo um trâmite processual mais célere e adequado dos casos de violência contra as mulheres.

- 258 Alguns dos Estados que relataram a existência destes programas foram Venezuela (através da Defensoria Nacional dos Direitos da Mulher e as defensoras municipais e regionais), Peru (através do programa ALEGRA do Ministério da Justiça e o Serviço Nacional de Defesa de Ofício), Argentina (através dos Defensores de Pobres, Incapazes e Ausentes no Civil e Comercial, dos Centros de Atenção Jurídica Comunitária vinculados à Secretaria de Assuntos Legislativos do Ministério da Justiça e dos consultórios jurídicos vinculados ao Governo da Cidade de Buenos Aires e de outros órgãos públicos). Outros, como Antígua, relataram ter centros de aconselhamento jurídico para vítimas que dispõem de recursos limitados, incluindo mulheres, com um requisito de pagamento básico que pode ser isento em algumas circunstâncias. Outros Estados, como o Brasil, mencionam as Defensorias Públicas que foram criadas para oferecer uma defesa de direitos gratuitamente. No México, existe o Instituto Federal da Defensoria de Ofício do Poder Judiciário Federal, que é regido pela Lei Federal de Defensoria Pública, cujo serviço é gratuito e indistinto. No entanto, o Estado admite que não há casos conhecidos em que tenha sido utilizado especificamente esse serviço para casos de discriminação ou violência baseada no gênero. Em Belize, existe um escritório de assistência jurídica que funciona vinculado ao Gabinete do Procurador-Geral. O Estado afirma que os serviços são usados, mas não em grande medida. No Paraguai existe a Diretoria SEDAMUR (Serviço de Apoio à Mulher) da Secretaria da Mulher, encarregada de atender jurídica e psicologicamente as mulheres vítimas de violência doméstica, que oferece um serviço gratuito. Na República Dominicana, a Secretaria de Estado da Mulher, através da Direção de Defesa e do Departamento de Não-Violência e em cada gabinete provincial e municipal da Secretaria de Estado da Mulher, trabalha na prevenção da violência contra as mulheres e foram disponibilizadas equipes de advogadas que oferecem gratuitamente assessoria jurídica e acompanhamentos às mulheres vítimas de violência.
- 259 CIDH, Comunicado de Imprensa, Nº 20/04, *La Relatoría Especial de la CIDH evalúa la vigencia del derecho de la mujer guatemalteca a vivir libre de violencia y discriminación*, Washington, D.C., 18 de setembro de 2004, § 20.

186. Apesar da criação de organismos especializados em vários países da região, no âmbito da Procuradoria Geral, dos ministérios públicos, dos tribunais e da polícia<sup>260</sup>, estes continuam a não ter o pessoal especializado e os recursos financeiros necessários para funcionar de maneira eficaz. Um exemplo identificado durante a implementação do projeto foi a criação das Brigadas de Proteção à Família na Bolívia, com o objetivo de prestar assistência às vítimas de violência doméstica que denunciam situação de risco. A CIDH tomou conhecimento de uma avaliação do trabalho das Brigadas cujas verificações são muito reveladoras e sintomáticas das conquistas e desafios dessas instâncias especializadas em diferentes países<sup>261</sup>. Entre os aspectos positivos, destaca-se o fato de que essas Brigadas podem chegar mais rapidamente ao local dos fatos e fornecer um auxílio integral às vítimas do que uma unidade não especializada da polícia. No entanto, percebe-se que enfrentam desafios estruturais, como uma carga de trabalho excessiva para 80% do pessoal, não dispõem do material de escritório e do mobiliário necessários, o nível de formação e sensibilização dos profissionais não é ideal, além de a elevada rotatividade do pessoal designado que impede a sustentabilidade de qualquer esforço de treinamento<sup>262</sup>. Durante a visita de acompanhamento realizada à Guatemala em julho de 2006, a Relatoria sobre direitos das mulheres constatou que os profissionais da unidade da polícia dedicada a homicídios de mulheres carecem dos recursos humanos, financeiros e técnicos necessários para desempenhar seu trabalho com efetividade.
187. Da mesma forma, a CIDH tomou conhecimento da falta de programas de formação e especialização para profissionais como especialistas em medicina legal, que desempenham um papel central no desenvolvimento de evidências científicas/periciais e na sua apresentação no processo penal. A grande maioria desses profissionais da medicina legal carece de formação e especialização para atender casos de violência contra a mulher, nos quais a presença deste tipo de provas é crucial devido à complexidade probatória dos fatos. No entanto, os Estados informaram à Comissão em suas respostas ao questionário sobre alguns esforços para prover a capacitação necessária, que a CIDH recomenda que sejam ampliados no futuro em função da magnitude e da gravidade do problema da violência<sup>263</sup>.
188. Por outro lado, a CIDH observa que dentro dos sistemas de justiça existe uma série de lacunas e deficiências na tramitação e registro de informação sobre casos de violência contra as mulheres. Essas lacunas e deficiências são agravadas pelo fato de que as estatísticas oficiais em todas as esferas públicas ainda não dão conta da magnitude do problema da vio-

---

260 As estratégias dos Estados na criação de unidades especializadas serão discutidas na seção III sobre esforços na área do sistema de justiça.

261 Programa Sociedade Civil e acesso à Justiça do Vice-Ministério da Justiça na Bolívia e Instituto de Formação Feminina Integral, *Evaluación de la Ley 1674 Desde Una Perspectiva de Género y de los D.E.S.C.*, Cochabamba, Bolívia, 2004.

262 Programa Sociedade Civil e acesso à Justiça do Vice-Ministério da Justiça na Bolívia e Instituto de Formação Feminina Integral, *Evaluación de la Ley 1674 Desde Una Perspectiva de Género y de los D.E.S.C.*, Cochabamba, Bolívia, 2004, pág. 31-38.

263 O Estado mexicano menciona em sua resposta ao questionário que em alguns estados como Jalisco, Nuevo León, Chihuahua, Distrito Federal, entre outros, foram criadas Unidades de Medicina Legal, Institutos de Ciências Forenses e/ou Procuradorias nas áreas de serviços especializados, com ênfase em médicos legistas, que atendem vítimas de violência e, na maioria dos casos, também prestam apoio psicológico. No Panamá, o Estado menciona que os operadores de medicina legal receberam algum tipo de formação sobre violência contra a mulher, especificamente violência doméstica e violência sexual. Contudo, os médicos legistas que prestam atendimento no Instituto de Medicina Legal o fazem de forma generalizada, não existindo pessoal dedicado exclusivamente ao atendimento de casos de violência contra a mulher. O Estado paraguaio indica que terá início um projeto de atenção integral às vítimas de violência de gênero, com o apoio da Agência Espanhola de Cooperação Internacional (AECI), no qual o Instituto de Medicina Legal será apoiado para melhorar o sistema de perícia jurídica nos casos de violência contra as mulheres, criando estruturas de formação para novos profissionais da disciplina forense. Na Guatemala, também estão sendo realizados esforços por parte de instituições públicas para treinar médicos forenses e, no período de novembro de 2004 a 2005, foi implementado um curso de especialização em Medicina Legal e Forense, patrocinado pela Universidade de San Carlos (USAC) da Guatemala. Este curso inclui consultoria de advogados do Escritório de Advocacia Popular USAC, além de Promotores e Médicos Forenses que receberam cursos sobre violência contra mulheres e violência doméstica.

lência contra as mulheres. A Comissão apontou a sua preocupação com o fato de a violência contra as mulheres, em todas as suas manifestações e contextos, ser muito mais frequente do que se pensa, do que os meios de comunicação difundem, e do que as estatísticas e registros oficiais sugerem<sup>264</sup>. Essas falhas impedem o desenvolvimento de políticas públicas na área da justiça que correspondam à gravidade e incidência do problema. A Organização das Nações Unidas destacou recentemente a importância das estatísticas judiciais na esfera da violência contra as mulheres:

Embora os casos que chegam aos tribunais criminais representem uma amostra muito pequena e não representativa de casos de violência contra as mulheres, as estatísticas judiciais são importantes. Eles podem contribuir para a compreensão da resposta do sistema de justiça criminal à violência contra as mulheres. Em particular, é possível avaliar a eficácia das leis e sentenças destinadas a proteger as mulheres utilizando as estatísticas de reincidência. Contudo, em muitos países não há feedback adequado dos tribunais para o Ministério da Justiça<sup>265</sup>.

189. As deficiências e fragilidades em termos de informação estatística sobre casos de violência contra a mulher refletiram-se nas respostas dos Estados à pergunta 21 do questionário enviado pela CIDH<sup>266</sup>. A pergunta feita foi: “Você consegue identificar quantas denúncias foram recebidas nos últimos 5 anos de violações dos direitos humanos das mulheres, especialmente em casos de discriminação e violência? Quantos desses casos chegaram à fase de sentença?” Vários Estados como Brasil, Bahamas e Belize responderam que não possuem essa informação. Outros apresentaram uma série de estatísticas em formato heterogêneo compiladas por diversos órgãos e instituições públicas como a Argentina (que apresentou estatísticas do Poder Judiciário da Nação, da Direção Geral da Mulher do Governo da Cidade de Buenos Aires e da Procuradoria-Geral da República da Província de Buenos Aires); Venezuela (que apresentou números da Defensoria Pública); Peru (que apresentou estatísticas da Sala Familiar); e México (que apresentou estatísticas da Procuradoria do Distrito Federal, das Procuradorias do Estado e da Comissão Nacional de Direitos Humanos).

190. Durante suas visitas *in loco* a CIDH constatou a dificuldade das instâncias judiciais em produzir estatísticas sobre casos de violência contra as mulheres de forma padronizada, com grau de confiabilidade e abrangência nacional, o que se traduz em uma invisibilidade do problema da violência contra as mulheres. Como exemplo, após sua visita à Guatemala, a Relatoria observou que:

A invisibilidade da violência contra as mulheres era palpável na ausência de estudos ou estatísticas sobre a incidência da violência intrafamiliar ou doméstica, bem como a pouca informação que existia sobre a magnitude dos crimes sexuais que afetam principalmente as mulheres<sup>267</sup>.

191. A respeito deste problema, a Comissão Interamericana de Mulheres da Organização dos Estados Americanos afirmou: “a falta de dados desagregados por gênero e de estatísticas sobre a incidência da violência torna muito difícil o desenvolvimento e monitoramento de programas. A falta de dados obstrui o esforço para elaborar estratégias de intervenção concretas”<sup>268</sup>. Além disso, a Organização das Nações Unidas estabeleceu recentemente que:

---

264 CIDH, *Las Mujeres Frente a la Violencia y la Discriminación Derivadas del Conflicto Armado en Colombia*, OEA/Ser/L/V/II. Doc. 67, 18 de outubro de 2006, § 63.

265 Ver, por exemplo, Nações Unidas, Relatório do Secretário-Geral, *Estudio a fondo sobre todas las formas de violencia contra la mujer*, A/61/122/Add.1, 6 de julho de 2006, § 209. Disponível na internet: <http://www.un.org/womenwatch/daw/>.

266 Ver Anexo B.

267 CIDH, Comunicado de Imprensa, Nº 20/04, *La Relatoría Especial de la CIDH evalúa la vigencia del derecho de la mujer guatemalteca a vivir libre de violencia y discriminación*, Washington, D.C., 18 de setembro de 2004.

268 Comissão Interamericana de Mulheres da Organização dos Estados Americanos, *Violencia en las*

É essencial ter dados e outros tipos de documentação precisos e completos para realizar o monitoramento e melhorar a responsabilização dos Estados pela violência contra a mulher, bem como para elaborar respostas eficazes. O papel dos Estados na promoção da pesquisa, coleta de dados e compilação de estatísticas é objeto de consideração nos instrumentos de política<sup>269</sup>.

192. Um aspecto importante observado pela CIDH é que a grande maioria dos ministérios públicos e unidades especializadas das procuradorias a nível nacional só têm dados sobre os casos denunciados na capital dos Estados. A Relatoria observou este problema durante suas visitas *in loco* à Guatemala e à Colômbia. Além disso, uma pesquisa sobre Honduras descreve este problema da seguinte forma:

É importante considerar que o total de denúncias recebidas pelo Ministério Público a nível nacional desse tipo de crime (violência contra as mulheres) é de 2.898 em 2002 e 4.255 em 2003. Isso nos leva a deduzir que, para ambos os anos, apenas 4% do total de denúncias recebidas são formalizadas em julgamento pela Procuradoria Especial das Mulheres. Contudo, é necessário lembrar que os dados dessa instância se limitam à capital, por sua vez, o Ministério Público não dispõe de dados desagregados a nível nacional que permitam a identificação exata do total anual de casos levados a julgamento sobre crimes de violência contra a mulher<sup>270</sup>.

193. A CIDH observa com grande preocupação a fragmentação dos esforços estatais para reunir informação sobre esses incidentes e a pouca padronização nos formatos utilizados nas diferentes instâncias. Destaca-se a deficiente coordenação interinstitucional e a necessidade de intercâmbio de informações entre setores (Governo, sistema de justiça, setor de saúde, organismos internacionais e regionais, academia e sociedade civil). Enquanto vários Estados manifestaram em suas respostas ao questionário que diversos departamentos e instâncias coletam dados sobre o problema da violência contra as mulheres<sup>271</sup>, as informações fornecidas não explicam como ocorre a coordenação e o intercâmbio desses dados entre esses diferentes departamentos e instâncias. Por outro lado, as estatísticas oficiais proporcionadas pelos Estados à CIDH revelam que a informação está escassamente desagregada por variáveis-chaves como sexo/gênero, raça e etnia, e não são coletadas e analisadas com uma perspectiva sensível às vítimas.
194. A CIDH também observa que ainda não existe uma compreensão da relação entre as diferentes formas de violência que podem ser perpetradas contra uma mulher: física, psicológica e sexual. Por exemplo, em casos de homicídios de mulheres, muitas vezes não são coletadas informações sobre abusos sexuais que poderiam acompanhar o ato perpetrado contra as vítimas. Esse problema se agrava com a relutância das vítimas de violência em denunciar esses atos pelo medo de sofrer a estigmatização por parte de suas comunidades, pelo tratamento inadequado e indiferente que podem receber por parte de autoridades judiciais, e pela falta de informação sobre as instâncias às quais podem recorrer para interpor denúncias.

---

*Américas – Análisis Regional incluyendo una revisión de la implementación de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer*, outubro de 2000, pág. 79.

269 Ver, por exemplo, Nações Unidas, Relatório do Secretário-Geral, *Estudio a fondo sobre todas las formas de violencia contra la mujer*, A/61/122/Add.1, 6 de julho de 2006, § 274. Disponível na internet: <http://www.un.org/womenwatch/daw/>.

270 Margarita Porto, *Evaluación de la Reforma Procesal Penal desde una Perspectiva de Género: Honduras. Informe Final*, novembro de 2004, pesquisa parte do projeto “Gênero e Reformas à Justiça Processual Penal” realizado pelo Centro de Estudos de Justiça das Américas, pág. 38.

271 Entre as instituições que coletam informação estão: o mecanismo estatal da mulher, a polícia, os hospitais, os serviços de saúde, os centros de assistência às vítimas de violência doméstica, os centros de assistência jurídica, o Ministério Público, as Defensorias do Povo ou Defensorias Públicas, as Chefias Cívicas e Institutos Nacionais de Medicina Legal.



6. Acesso à justiça de mulheres indígenas e afrodescendentes: discriminação e racismo
195. A CIDH observou que a violência, a discriminação e as dificuldades para acessar a justiça afetam de forma diferenciada<sup>272</sup> as mulheres indígenas e afrodescendentes, porque estão particularmente expostas à violação dos seus direitos devido ao racismo<sup>273</sup>. Da mesma forma, constatou-se que os entraves no acesso a mecanismos jurídicos adequados e eficazes para a reparação das violações sofridas podem ser especialmente graves, pois essas mulheres enfrentam múltiplas formas de discriminação combinada, relacionadas ao gênero, à origem étnica ou racial e/ou à condição socioeconômica<sup>274</sup>.
196. Geralmente, pensamos no racismo como a base da discriminação, refletida em comportamentos diferenciados conforme a origem da pessoa com quem interagimos. Trata-se de sua manifestação cotidiana, expressa nas relações pessoais. O racismo permeia, além disso, todo o comportamento social, não apenas em nível pessoal, mas também institucional. Pois em diversos graus e formas de expressão, ele integra a construção ideológica na qual se desenvolveu e contribui para perpetuar a dominação e a desigualdade<sup>275</sup>.
197. Esta seção ilustra as necessidades específicas das mulheres indígenas e afrodescendentes, que ainda não são plenamente consideradas pelos Estados na implementação de suas políticas de atuação judicial. É indispensável que os Estados desenvolvam programas de coleta de informações, entre estatísticas, pesquisas e estudos que reflitam sobre essas necessidades específicas para garantia de direitos, particularmente na área de justiça.

#### a. Mulheres indígenas

198. Nas Américas vivem entre 45 e 50 milhões de pessoas pertencentes a mais de 400 povos indígenas que conservam seus próprios idiomas, visões de mundo e formas de organização sócio-política. Mais de cinquenta por cento são mulheres, a maioria delas vítimas da dupla discriminação, por serem mulheres e por serem indígenas. As mulheres indígenas fazem parte de sociedades culturalmente diferenciadas, constituídas a partir de sua estreita relação com seus territórios ancestrais e os recursos que ali se encontram, não só por esses serem seu principal meio de subsistência, mas também porque constituem um elemento integrante da sua visão de mundo.

---

272 A declaração oficial de Durban evidenciou que o racismo, a discriminação racial e a xenofobia afetam de forma diferente nas mulheres, agravando a sua condição de desigualdade social, econômica e cultural, o que ignora e viola os seus direitos humanos: “Consideramos que o racismo, a discriminação racial e a xenofobia manifestam-se de maneira diferenciada no caso da mulher, fazendo com que suas condições de vida se agravem, gerando múltiplas formas de violência e limitando ou negando-lhes o exercício de seus direitos humanos”. Conferência Mundial contra o Racismo, a Discriminação Racial, a Xenofobia e Formas Correlatas de Intolerância, Genebra, 15-16 de janeiro de 2001.

273 O racismo é a ideologia que sustenta a dominação étnica, fazendo com que as pessoas acreditem que as desigualdades entre os grupos são *naturais*, e que não são realmente consequência de uma dada estruturação social. Enquanto ideologia, o racismo tem se transformado ao longo do tempo para ajustar sua função de “naturalização” às circunstâncias. Quando já não foi possível apresentar diferenças *biológicas* para justificar a desigualdade, recorreu-se às *culturais*. Ou seja, em sua concepção inicial, o racismo foi baseado na diferença e inferioridade biológica; atualmente, essa interiorização é baseada, predominantemente, nos “traços culturais”. Isto significa que, hoje em dia, o racismo propõe que há grupos étnicos que são “atrasados” e por isso constituem um obstáculo ao desenvolvimento, em contraste com outros grupos, cujas características, valores e conquistas representam a modernidade a ser alcançada. Mais uma vez, presume-se a naturalização dessas diferenças, de uma maneira que pode, à primeira vista, parecer contraditória. Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, Relatório Nacional de Desenvolvimento Humano 2005, *Diversidad Étnico-Cultural: La Ciudadanía en un Estado Plural*, Guatemala 2005, pág 14.

274 CIDH, *Las Mujeres Frente a la Violencia y la Discriminación Derivadas del Conflicto Armado en Colombia*, OEA/Ser/L/V/II. Doc. 67, 18 de outubro de 2006, § 102.

275 Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, Relatório Nacional de Desenvolvimento Humano 2005, *Diversidad Étnico-Cultural: La Ciudadanía en un Estado Plural*, Guatemala 2005, pág 14.

199. A CIDH recebeu, por meio de diversas fontes e da implementação dos mecanismos do sistema interamericano, informações sobre os entraves que as mulheres indígenas enfrentam para acessar a justiça, geralmente ligados à exclusão social e à discriminação étnica que historicamente sofreram<sup>276</sup>. Soma-se a isso a dificuldade que as mulheres indígenas enfrentam devido à inacessibilidade geográfica dos territórios indígenas<sup>277</sup>. Para ter acesso à justiça, devem realizar longas caminhadas de vários dias, por terra ou por água, até chegar à cidade mais próxima para denunciar os atos de violência sofridos, o que também gera dificuldades probatórias. A Comissão foi informada de que os problemas de acesso à justiça não terminam com a sua chegada à cidade, porque ali enfrentam outros entraves; como barreiras econômicas, falta de informação e dificuldades de localização em contextos urbanos. Além disso, relatam com frequência que a falta de conhecimento da língua utilizada nos tribunais impede seu acesso à justiça<sup>278</sup>.
200. Esse acesso das mulheres indígenas implica, por um lado, no acesso à justiça do Estado e, por outro, no reconhecimento e respeito do direito indígena. Ambos os sistemas devem ser compatíveis com os direitos humanos internacionalmente reconhecidos. A CIDH expressou a necessidade de que os Estados instaurem e apliquem um sistema judicial de acordo com a diversidade cultural existente nos países, assim como mecanismos que permitam reconhecer e promover efetivamente o direito indígena, conforme suas normas tradicionais, tomando como parâmetro as normas internacionais sobre direitos humanos<sup>279</sup>.
201. No Caso das *Irmãs González Pérez*<sup>280</sup>, a CIDH, em seu relatório de mérito, desenvolveu o conceito de violência sexual como uma forma de tortura e violação ao direito à vida privada das mulheres. Ademais, destacou os entraves específicos que as mulheres indígenas enfrentam ao tentar acessar instâncias de proteção judicial. Neste relatório, a CIDH concluiu ressaltando que a dor e a humilhação sofridas pelas mulheres foram agravadas pelo fato de serem indígenas devido ao desconhecimento da língua de seus agressores e das demais autoridades intervenientes e, ainda, pela rejeição de suas próprias comunidades em consequência do crime de que foram vítimas<sup>281</sup>.

---

276 A definição mais comum de exclusão social é: uma escassez crônica de oportunidades e de acesso a serviços básicos de qualidade, aos mercados de trabalho e de crédito, a condições materiais e de infraestrutura adequada e ao sistema de justiça.

277 De acordo com um relatório elaborado pela Unidade de Povos Indígenas e Desenvolvimento Comunitário do Banco Interamericano de Desenvolvimento, os povos indígenas geralmente vivem em áreas consideradas as menos acolhedoras do continente: as áridas regiões montanhosas dos Andes e da Mesoamérica, o Chaco paraguaio e as áreas remotas de floresta tropical das bacias do Amazonas, do Orinoco e da América Central. Nas áreas mais acessíveis, os povos indígenas foram exterminados ou empurrados pela colonização para regiões remotas e isoladas. Estima-se que mais de 90% dos indígenas sejam agricultores sedentários, de subsistência. Os cerca de 10% restantes de indígenas vivem em áreas de florestas úmidas ou secas. Em geral, a maioria deles tem tradição de caçadores e coletores. Apesar dos difíceis ambientes naturais em que vivem e das crescentes pressões que sofrem, os povos indígenas conseguiram sobreviver em áreas ecologicamente delicadas com capacidade de carga limitada para sustentar uma população numerosa. Muitos desses povos têm profundos conhecimentos acerca do meio em que vivem e das diferentes espécies de plantas e animais, e desenvolveram técnicas sofisticadas para o aproveitamento sustentável destes recursos. Ver Banco Interamericano de Desenvolvimento, Departamento de Desenvolvimento Sustentável, Anne Deruyttere, *Pueblos Indígenas, Globalización y Desarrollo con Identidad: Algunas reflexiones de estrategia*, 2001, pág. 3. Disponível na internet: <http://www.iadb.org/sds/doc/Ind-ADLasaWP.pdf>.

278 Testemunhos de mulheres indígenas coletados na Colômbia, Guatemala, Honduras, Panamá e Paraguai.

279 CIDH, *Justicia e Inclusión Social en Guatemala: Los Desafíos de la Democracias en Guatemala*, Capítulo IV, § 236.

280 CIDH, Relatório de Mérito, N° 53/01, *Ana, Beatriz e Cecilia González Pérez* (México), 4 de abril de 2001.

281 CIDH, Relatório de Mérito, N° 53/01, *Ana, Beatriz e Cecilia González Pérez* (México), 4 de abril de 2001, § 95.

202. A este respeito, o Estado do México reconheceu “a violência institucional, a indiferença e a discriminação que as mulheres indígenas sofrem por parte do pessoal da área da saúde e de órgãos/instituições do sistema de justiça, mal treinados e insensíveis às condições de pobreza e diversidade cultural”<sup>282</sup>.
203. A Comissão manifestou uma preocupação especial perante a situação de violência e impunidade que enfrentam as mulheres indígenas na Colômbia e na Guatemala. Na Colômbia, a situação das mulheres indígenas é agravada pelo conflito armado, que ocorre em seus territórios ancestrais, e pelos entraves que enfrentam para denunciar a violência e a discriminação que sofrem<sup>283</sup>. Durante sua visita ao país, a Relatoria pôde constatar que a proteção dos direitos das mulheres indígenas se encontra em direta relação com a possibilidade efetiva de viver livremente em seus territórios ancestrais. O conflito armado significou para os povos indígenas massacres, assassinatos, especialmente de seus líderes e autoridades tradicionais, além de sequestros e deslocamentos em massa de seus territórios ancestrais<sup>284</sup>. Da mesma forma, a Relatoria recebeu depoimentos de mulheres indígenas colombianas:

[q]ue denunciaram as agressões sexuais cometidas pelos indivíduos armados que participam no conflito em prejuízo das mulheres indígenas. As próprias mulheres que deram depoimentos indicaram que a atitude discriminatória do agressor piora o já grave tipo de agressão, explicando que patrulhas de diferentes grupos armados que ocupam os territórios indígenas sequestram mulheres dessas comunidades, as submetem à violência sexual em grupo e depois as abandonam, sendo amparados pela impunidade<sup>285</sup>.

204. Esses acontecimentos muitas vezes não são denunciados porque os perpetradores controlam os territórios onde estes crimes ocorrem, o que causa óbvia desconfiança das vítimas no sistema de justiça, porque acreditam que os crimes não serão investigados nem os seus agressores punidos. Somado a isso, está a falta de conhecimento das mulheres sobre a localização das instituições onde devem apresentar as suas denúncias.
205. O acesso à justiça continua sendo um grande problema para as mulheres indígenas na Guatemala, onde a marginalização desses povos é inegável<sup>286</sup>. A Comissão observou a persistên-

---

282 Resposta do Estado do México ao Questionário da CIDH sobre a situação do acesso à justiça das mulheres nas Américas, novembro de 2005, pág. 20.

283 CIDH, *Las Mujeres Frente a la Violencia y la Discriminación Derivadas del Conflicto Armado en Colombia*, OEA/Ser/L/V/II. Doc. 67, 18 de outubro de 2006.

284 CIDH, *Las Mujeres Frente a la Violencia y la Discriminación Derivadas del Conflicto Armado en Colombia*, OEA/Ser/L/V/II. Doc. 67, 18 de outubro de 2006, §§ 123 - 124.

285 CIDH, *Las Mujeres Frente a la Violencia y la Discriminación Derivadas del Conflicto Armado en Colombia*, OEA/Ser/L/V/II. Doc. 67, 18 de outubro de 2006, § 144.

286 Os números continuam refletindo a exclusão social a que estão submetidos os povos indígenas na Guatemala, colocando-os em uma situação de especial vulnerabilidade e marginalização, sendo as mais afetadas as crianças indígenas. As consequências da exclusão social são refletidas nas esferas social, política e econômica. Em números, uma das consequências mais dramáticas é representada pela desnutrição infantil, que constitui um dos principais mecanismos de transmissão intergeracional da pobreza e da desigualdade. Na Guatemala, 46,4% das crianças sofrem de desnutrição crônica, a maioria meninas e meninos indígenas. Ver em: “O problema na Guatemala não se resume ao fato de que parte da população não pode exercer sua liberdade cultural” ao praticar sua própria tradição, mas também, historicamente, essas pessoas não gozaram – e ainda não gozam – do mesmo grau de direitos sociais, econômicos e políticos que o restante de seus compatriotas, por serem diferentes. Em outras palavras, no caso da Guatemala, a diferença está ligada à exclusão social em termos que não são oficialmente reconhecidos, nem aparecem em nenhuma legislação”. Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, Relatório Nacional de Desenvolvimento Humano 2005, *Diversidad Étnico-Cultural: La Ciudadanía en un Estado Plural*, Guatemala 2005, pág. 25. Ver também: a desnutrição crônica, déficit de altura para a idade, reflete o acúmulo de consequências da falta de alimentação e nutrição adequadas durante os anos mais críticos do desenvolvimento infantil – desde a fase intrauterina até os primeiros 3 anos. Seus efeitos são em grande parte irreversíveis e estão intimamente relacionados à extrema pobreza. CEPAL, UNICEF, *Desnutrición Infantil na América Latina e no Caribe, Desafios*, Boletim 2, abril 2006.

cia de atos discriminatórios contra mulheres indígenas em diferentes setores do trabalho nacional, em razão de sua origem étnica. Da mesma forma, a CIDH tomou conhecimento dos entraves específicos que as mulheres indígenas enfrentam ao tentar processar atos de violência e discriminação perpetrados contra elas<sup>287</sup>. A Comissão pôde constatar que, em muitas regiões do país, as mulheres indígenas não têm a possibilidade de serem compreendidas em sua própria língua, quer compareçam à justiça como vítimas ou acusadas da prática de um suposto crime.

206. De acordo com a informação compilada pela CIDH, atos de racismo contra as mulheres indígenas na Guatemala são parte da realidade cotidiana que elas enfrentam. Os atos de discriminação por razões étnicas são refletidos nos âmbitos sociais, políticos, econômicos e culturais de suas vidas. Desde o tratamento que recebem nas ruas até nos espaços laborais, educacionais, de justiça, entre outros. Com efeito, foi recebida a informação conclusiva de que as mulheres indígenas são constantemente alvo de insultos ofensivos devido à sua condição, sendo tratadas de forma depreciativa como “índias” ou “Marias”, esta última como forma de associá-las ao único trabalho que os infratores consideram que as mulheres indígenas podem exercer: o de empregada doméstica. Além disso, a Comissão foi informada de que frequentemente as mulheres indígenas na Guatemala estão impedidas de entrar em lugares públicos pelo simples fato de usarem seu traje tradicional, caracterizando-se, assim, uma conduta de segregação por pertença étnica. A Comissão constatou que na Guatemala a discriminação em detrimento dos povos indígenas está tão arraigada, que as próprias mulheres indígenas têm dificuldade em identificar esses atos cometidos contra elas.
207. Em relação à investigação e punição desses atos na Guatemala, no ano de 2005 foram proferidas duas sentenças pelo crime de discriminação contra mulheres indígenas, além de um aumento do número de denúncias apresentadas aos tribunais de justiça sobre esse tema. No que diz respeito à investigação e punição por atos de violência em detrimento das mulheres indígenas, a impunidade continua sendo a regra geral. As causas disso são variadas: falta de compreensão, por parte dos operadores do direito, das diferenças culturais; a maioria dos agentes do sistema de justiça é monolíngue; e as traduções dos atos judiciais são parciais. Além disso, os meios de prova são difíceis de conseguir, os processos judiciais são longos, caros e cansativos para as vítimas, que em sua maioria vivem em situação de extrema pobreza. Ademais, as mulheres indígenas frequentemente carecem de documentos de identidade e a situação geográfica limita seu acesso a instâncias judiciais de proteção. Igualmente, a Comissão foi informada de que, nas comunidades indígenas do interior, há uma tendência a negar os direitos das mulheres, o que gera desconfiança quanto à capacidade de seus sistemas de justiça próprios para remediar as violações sofridas. Esses entraves existentes para denunciar os fatos são agravados no caso de mulheres indígenas privadas de liberdade, que sofrem de violência por parte de outras detentas ou por autoridades estatais, sendo impedidas de denunciar ou obter reparação pelos fatos sofridos<sup>288</sup>.

#### *b. Mulheres afrodescendentes*

208. A CIDH constatou desafios particulares que as mulheres afrodescendentes enfrentam ao tentar acessar instâncias de proteção judicial. A população afro-colombiana no hemisfério sofreu uma história de discriminação, exclusão, invisibilidade e vulnerabilização social. Essa situação foi ainda mais agravada no caso das mulheres. A CIDH manifestou que, no caso das mulheres afro-colombianas, seu sexo/gênero resultou em discriminação não apenas por sua origem étnica, mas também por serem mulheres, tanto dentro quanto fora de

---

287 Dra. Teresa Zapeta, Diretora da Defensoria da Mulher Indígena da Guatemala, Reunião de Especialistas: *Un Análisis del Acceso a la Justicia en México y América Central*, 11-12 de agosto de 2005, San José, Costa Rica, organizada em colaboração com o Instituto Interamericano de Direitos Humanos.

288 Enders, Maren, *Diagnóstico: Las Necesidades y Problemas de las Mujeres Indígenas Privadas de Libertad en Cumplimiento de su Condena*, Defensoria da Mulher Indígena, com o apoio da PCON-GTZ, setembro de 2004.

suas comunidades<sup>289</sup>. Existe uma ligação crítica entre a discriminação contra essas mulheres por parte das autoridades públicas devido ao seu gênero, raça e pobreza, que foi descrita a seguir:

A discriminação é um dispositivo de controle para manter grupos marginalizados em uma posição de subordinação. A discriminação é um mecanismo fundamental para o controle de determinados grupos... A violência faz parte do cerne da discriminação, uma vez que a violência é uma das piores consequências e uma das principais etapas da discriminação. É necessário rejeitar todas as formas de discriminação para avançar na erradicação da discriminação por gênero<sup>290</sup>.

209. Alguns estudos estimam que a população afrodescendente na região é composta por mais de 150 milhões de pessoas, o que equivale a aproximadamente 30% da população total<sup>291</sup>. Junto aos povos indígenas, essa é a parcela mais pobre do continente<sup>292</sup>. De acordo com estudos elaborados pelo Banco Mundial, dados de censos e pesquisas domiciliares indicam que raça e etnia são fatores determinantes na exclusão social e na pobreza enfrentadas por afrodescendentes e indígenas. Em muitos países, há uma forte correlação entre esses fatores e o acesso a serviços essenciais, como educação, saúde e proteção/assistência social.
210. Os estudos citados neste relatório concordam que a grande maioria dos afrodescendentes está entre os mais pobres da região<sup>293</sup> apesar da inexistência de dados sobre a população afrodescendente, conforme destacado pela CEPAL:

A questão dos dados atinge também diretamente a população afrodescendente. Desde os tempos antigos, os países da região em que existe população afrodescendente construíram categorias que diluem essa população em diferentes grupos ou segmentos. Por exemplo, em alguns países, eles foram incluídos na categoria *grupo étnico* ou diretamente como *grupo indígena*. Em alguns países, como Brasil, Costa Rica e Honduras, há apenas uma pergunta sobre a origem. Enquanto no Brasil o entrevistado se identifica pela “cor ou raça”, na Costa Rica pela “cultura” à qual pertence e em Honduras, pelo “grupo populacional” (Garífuna e/ou negro em inglês). Na Guatemala, a autoidentificação é feita com base no grupo étnico ao qual o entrevistado se considera pertencente e no Equador é perguntado como “se considera” a pessoa com as seguintes opções de resposta: indígena, negro, afro equatoriano, mestiço, mulato e

---

289 CIDH, *Las Mujeres Frente a la Violencia y la Discriminación Derivadas del Conflicto Armado en Colombia*, OEA/Ser/L/V/II. Doc. 67, 18 de outubro de 2006, § 112.

290 Apresentação de Edna Santos Roland, Coordenadora para Assuntos de Raça e Discriminação, UNESCO, *La Protección de los Derechos de la Mujer en el Sistema Interamericano: Un Análisis del Acceso a la Justicia*, 19 e 20 de abril de 2005, Washington D.C., Sede da CIDH.

291 No ano 2000, constatou-se que em toda a região existiam entre 80 e 90 milhões de pessoas negras, mulatas/pardas ou outros grupos com traços de ascendência africana, ECLAC 2000, citado em: Banco Interamericano de Desenvolvimento, Peter Oakley, *Hacia una Visión Compartida de Desarrollo. La Exclusión Social y los Afro Latinos*, Washington D.C., junho de 2001, pág. 4. Segundo esse estudo, à época, estimava-se a existência de 150 milhões de afrodescendentes. Além disso, afirmava-se que, caso a população do Caribe fosse considerada, esses números aumentariam significativamente. No entanto, estudos recentes concordam que a população afrodescendente na América Latina e no Caribe é de 150 milhões. Segundo o Banco Mundial, dos 520 milhões de pessoas que vivem na América Latina e no Caribe (ALC), mais de 150 milhões são descendentes de africanos. Resenha temática, disponível na internet: <http://bancomundial.org/afrolatinos>. Segundo a CEPAL, na região da América Latina e do Caribe existem cerca de 150 milhões de afrodescendentes. Nações Unidas, CEPAL, Divisão de Desenvolvimento Sustentável, Série Políticas Sociais, *Los Pueblos Indígenas y Afrodescendientes ante el Nuevo Milenio*, Santiago do Chile, abril de 2006.

292 Banco Mundial, Resultado do teste piloto de treinamento na Argentina, Peru, Honduras e Equador, *Más allá de los promedios afrodescendientes en América Latina*, Washington, D.C., fevereiro de 2006.

293 Banco Interamericano de Desenvolvimento, Peter Oakley, *Hacia una Visión Compartida de Desarrollo. La Exclusión Social y los Afro Latinos*, Washington D.C., junho de 2001, pág. 4, Resenha temática, disponível na internet: <http://www.bancomundial.org/afrolatinos>.

outro (Rangel, 2005)<sup>294</sup>. [...] Além disso, em relação à população afrodescendente, os censos demográficos não investigam essa característica em todos os países da região. Por outro lado, quando se investiga a variável raça ou cor, a resposta do entrevistado é condicionada por diversos fatores, como renda e escolaridade, consciência da negritude, tendência ao “auto embranquecimento”, o que dificulta ou torna impossível comparar dados entre países. O problema dos números é fundamental. Sem dados confiáveis, sem indicadores e medições periódicas, é impossível tomar decisões políticas destinadas a enfrentar o problema da discriminação. Os números também têm um inegável componente político, pois para os afetados significa a visibilidade de sua situação, bem como uma forma de reconhecimento frente aos outros.

Para os Estados e governos, a manipulação dos números tem sido muitas vezes associada à negação do racismo, da discriminação e da xenofobia. Nos últimos anos, a maioria dos países da região incorporou em seus censos e pesquisas domiciliares perguntas sobre identificação, pertencimento ou línguas, o que é um grande avanço em relação às décadas anteriores<sup>295</sup>.

211. Um boletim preparado pelo Banco Mundial<sup>296</sup> afirmou que, embora a comunidade afro-latino-americana, como um todo, resida nas regiões mais pobres e ocupe os empregos mais mal remunerados, o peso da discriminação é ainda maior para as mulheres de ascendência africana. Isso ocorre porque seus múltiplos papéis, tanto dentro quanto fora de casa, não se refletem adequadamente em sua posição social, no mercado de trabalho e na remuneração.
212. É necessário, portanto, enfatizar que as mulheres afrodescendentes enfrentam um impacto diferenciado em relação aos homens, uma vez que o componente de gênero se cruza com a sua pertença a uma raça/etnia, o que potencializa a sua situação de segregação. A CIDH considera que uma análise do acesso à justiça, para as mulheres afrodescendentes, implica considerar a gama de diferenças que subsistem no interior dessa população, as quais estão associadas à sua visão de mundo, às suas tradições e cultura, à sua posição econômica e geográfica, entre outras.
213. Dessa forma, observa-se que as dificuldades de acesso à justiça para reparar os atos de violência e discriminação perpetrados contra elas dependerão de algumas das variáveis apontadas. As mulheres afrodescendentes que vivem em zonas rurais marginalizadas, organizadas em pequenos grupos sociais e que ainda mantêm as suas línguas, tradições e costumes – incluindo, em alguns casos, seus próprios sistemas de justiça – enfrentam diversas barreiras. Entre elas, destacam-se a dificuldade de acesso geográfico, a falta de comunicação com os operadores do direito em suas línguas nativas, a complexidade da gestão do contexto, bem como a escassez de recursos econômicos. Esses desafios são semelhantes aos enfrentados pelas mulheres indígenas e, muitas vezes, resultam em dupla discriminação: por serem mulheres e por sua ascendência africana.
214. Essa realidade não é diferente da vivida por mulheres afrodescendentes localizadas em áreas urbanas, onde as dificuldades de acesso à justiça estão associadas à sua situação de marginalidade econômica e à cor da pele. Consequentemente, quando o fator econômico e de marginalização social é superado, as dificuldades geralmente estão relacionadas à cor da pele<sup>297</sup>.

---

294 Ver Nações Unidas, *Los Pueblos Indígenas y Afrodescendientes ante el Nuevo Milenio*, CEPAL, Divisão de Desenvolvimento Sustentável, Série Políticas Sociais, Santiago do Chile, abril de 2006, pág. 25.

295 Nações Unidas, *Los Pueblos Indígenas y Afrodescendientes ante el Nuevo Milenio*, CEPAL, Divisão de Desenvolvimento Sustentável, Série Políticas Sociais, Santiago do Chile, abril de 2006, pág. 25.

296 Banco Mundial, *Informe de la Unidad de Desarrollo Social de América Latina y el Caribe, Generar una Voz para las Mujeres Afrolatino-americanas*, Boletim informativo La Ventana, Volume 3, disponível na internet: <http://www.bancomundial.org/afrolatinos>.

297 Banco Mundial, Grupo de Análise para o Desenvolvimento (AGRADE), *Más allá de los promedios afrodescendientes en América Latina. Pobreza, Discriminación Social e Identidad. El caso de la pobla-*

215. Entre outros desafios verificados pela CIDH sobre a situação das mulheres afrodescendentes estão a violência institucional perpetrada por autoridades judiciais que não compreendem sua visão de mundo, tradições e cultura. Existe a necessidade de promover um ambiente jurídico que acolha a diferença e a diversidade<sup>298</sup>. Da mesma forma, esses grupos são particularmente afetados pela pobreza, o que exige que o Estado preste serviços jurídicos gratuitos dirigidos a essas mulheres para facilitar o seu acesso aos órgãos e instituições de proteção judicial, com uma maior divulgação de informações sobre os serviços do sistema de saúde e os seus direitos.
216. Entre algumas das recomendações apresentadas por especialistas no tema à CIDH estão a divulgação de informações sobre a discriminação historicamente sofrida por esses grupos e como isso viola seus direitos; o desenvolvimento de políticas e programas de inclusão concebidos para que esses grupos possam acessar garantias e proteções judiciais eficazes, para que as autoridades judiciais respeitem os seus direitos, além do desenvolvimento de políticas afirmativas para superar as desigualdades estruturais baseadas na raça e no gênero.

## B. Legislação: deficiências na sua formulação, interpretação e aplicação

217. A CIDH verificou dois níveis de entraves, tanto na legislação cível como penal, que afetam a instrução processual efetiva de casos de violência contra as mulheres. O primeiro consiste em lacunas, deficiências, falta de padronização e na presença de conceitos discriminatórios que colocam as mulheres em vulnerabilidade. O segundo se manifesta através da falta de implementação e aplicação incorreta do marco jurídico existente pelos servidores do Judiciário.

### 1. Lacunas e deficiências da legislação

218. Quanto às lacunas na legislação, a CIDH constatou que o ordenamento jurídico de muitos países ainda não consegue abranger as diversas manifestações de violência cometidas contra as mulheres – violência física, psicológica e sexual – identificadas pela Convenção de Belém do Pará, bem como os contextos em que essas manifestações ocorrem, para além do familiar – como social, urbano, institucional e de trabalho. As legislações concentram-se principalmente na violência doméstica e intrafamiliar<sup>299</sup>. Portanto, existem lacunas nos ou-

---

*ción afrodescendiente en el Perú*, Washington D.C., fevereiro de 2006. Nesse estudo, foram realizadas entrevistas em que os participantes concluíram que a discriminação se dá pela cor da pele e não por ser pobre. Um dos entrevistados comentou que uma vez tentou entrar com seus amigos em um restaurante luxuoso, mas tiveram dificuldades por serem negros, e quando conseguiram acessar o estabelecimento, foram encaminhados para a mesa mais escondida. Esse estudo indica que os espaços onde os afrodescendentes do Peru sentem em maior medida a discriminação são os lugares exclusivos, aos quais “mesmo se alguém tivesse dinheiro não o deixariam entrar por ser negro”. Um dos participantes destacou que “se você for para Lima, eles não necessariamente saberão que você é pobre, mas sempre saberão que você é negro e te tratarão de maneira diferente”.

298 Apresentação de Nilza Iraci, GELEDES Brasil, Reunião de Trabalho *Una Mirada al Acceso a la Justicia en los Países del Cono Surl*, Senado da Nação, Salão Arturo Illia, Buenos Aires, Argentina, 12 e 13 de setembro, organizada pela CIDH em colaboração com a Equipe Latino-Americana de Justiça e Gênero e o Centro de Estudos Legais e Sociais.

299 Uma diversidade de organizações internacionais e organizações da sociedade civil expressaram preocupação com a abordagem prioritária que os Estados prestam ao problema da violência intrafamiliar, evitando outras formas de violência e os contextos em que ocorrem. Ver como exemplo, Organização Pan-Americana da Saúde (OPAS) em colaboração com o Fundo de População das Nações Unidas (UNFPA), Fundo das Nações Unidas para o Desenvolvimento da Mulher (UNIFEM, atualmente ONU Mulheres), Comissão Interamericana de Mulheres da Organização dos Estados Americanos (CIM/OEA), Grupo Parlamentar Interamericano sobre População e Desenvolvimento (GPI), Centro de Direitos Reprodutivos (CRR), IPAS, ISIS Internacional, Comitê Latino-Americano e do Caribe para a Defesa dos Direitos das Mulheres (CLADEM), Modelo de Leyes y Políticas Sobre Violencia Intrafamiliar *Contra las Mujeres*, Washington, D.C., abril de 2006.

tros contextos em que ocorrem casos de violência contra as mulheres, o que contribui para o desamparo dessas vítimas frente a outras manifestações de violência fora da intrafamiliar.

219. As legislações também não parecem prever mecanismos de reparação para mulheres vítimas de violência, os quais devem ser considerados para garantir que essas vítimas sejam compensadas pelos danos sofridos. É importante ressaltar que os Estados ainda sofrem de uma visão homogênea das mulheres como grupo beneficiário de políticas públicas, o que se traduz em um marco jurídico que não considera as necessidades particulares que requerem distintos grupos de mulheres, como as afrodescendentes e as indígenas, especialmente quando procuram acessar a justiça em busca de adequadas garantias.
220. Em matéria de deficiências, a CIDH examinou que o objetivo principal das leis continua sendo a preservação da unidade familiar e não a proteção dos direitos de suas integrantes a viver livres de violência e discriminação. Ao instituir políticas voltadas à proteção da família, ignoram-se as necessidades específicas de prevenção e proteção de seus membros, especialmente das mulheres. O Comitê da América Latina e do Caribe para a defesa dos Direitos da Mulher (doravante “CLADEM”) descreveu este problema em uma avaliação sobre o marco jurídico sub-regional andino da seguinte forma:

A abordagem que predomina nas leis e políticas destinadas a enfrentar o problema da violência familiar procura proteger mais a família do que a pessoa, gerando graves danos às mulheres, que acabam por ser as maiores vítimas deste problema. Isso ocorre porque a violência doméstica não tem sido abordada numa perspectiva de direitos humanos e sem levar em conta a perspectiva de gênero<sup>300</sup>.

221. A CIDH também observa a persistência de dispositivos inadequados e, em alguns casos, de conteúdo discriminatório, especificamente em algumas leis e códigos civis e penais, nos seguintes aspectos: definições de estupro que exigem o uso da força e da violência no lugar da falta de consentimento; o tratamento da violência sexual contra as mulheres como um delito contra a honra e não como uma violação do direito à integridade delas; normas processuais que estabelecem o término da persecução penal quando a vítima retira sua denúncia; e punições insuficientes para os casos de violência contra as mulheres<sup>301</sup>. Esses dispositivos não foram adequados aos instrumentos internacionais de direitos humanos como a Convenção de Belém do Pará. A título de exemplos específicos, em alguns Estados como Nicarágua, Panamá, Uruguai e Venezuela, ainda existem dispositivos legais que isentam o agressor de crimes sexuais se contrair casamento com a vítima. A CIDH manifestou sua preocupação diante deste problema e expressou o seguinte:

Em numerosos códigos penais, valores como a honra, o pudor social, a virgindade, a castidade, os bons costumes, prevalecem sobre valores como a integridade psicofísica e a liberdade sexual, impedindo assim a devida proteção jurídica às vítimas de tais crimes ou forçando-as a provar que resistiram no caso do crime de estupro, ou submetendo-as a procedimentos intermináveis que produzem vitimização contínua<sup>302</sup>.

222. Dentro de um mesmo ordenamento jurídico nacional, também foi identificada a falta de adequação entre dispositivos contidos em diferentes leis especiais, o que cria confusão. Por exemplo, no Paraguai, existe contradição entre as disposições do Código Penal e as incluídas na Lei 1600 sobre violência doméstica<sup>303</sup>. Enquanto a Lei 1600 oferece várias alterna-

300 CLADEM, Eda Aguilar Samanamud, *Balance Sobre la Situación de la Violencia Doméstica en la Región Andina*, realizado com o apoio da UNIFEM (ONU Mulheres), março de 2004.

301 Ver, por exemplo, Nações Unidas, Relatório do Secretário-Geral, *Estudio a fondo sobre todas las formas de violencia contra la mujer*, A/61/122/Add.1, 6 de julho de 2006, § 277. Disponível na internet: <http://www.un.org/womenwatch/daw/>.

302 CIDH, *Informe de la Comisión Interamericana sobre la Condición de la Mujer en las Américas*, OEA/SER.L/V/II.98, doc. 17, 13 de outubro de 1998, seção IV, conclusões.

303 Apresentação de Mirna Arrúa de Sosa, Advogada, CLADEM Paraguai, Reunião de Trabalho *Una Mira-*



tivas para a apresentação de denúncias de violência — seja perante a polícia, centros de saúde ou tribunais de paz —, a legislação penal determina que o registro das denúncias ocorre exclusivamente por meio da intervenção direta do Ministério Público ou mediante sua apresentação junto a essa instituição ou à polícia. A multiplicidade de alternativas cria confusão nas vítimas, sobretudo as que não têm experiência prévia ou conhecimento dos processos judiciais.

2. Deficiências na aplicação e interpretação das leis e na implementação dos programas governamentais
223. A CIDH verificou que, em alguns Estados americanos, diversos fatores dificultam a correta aplicação das leis de proteção às mulheres por parte das autoridades estatais. Entre os fatores mais importantes estão a falta de regulamentações, a ausência de procedimentos claros e de programas de capacitação dos servidores públicos, a sobrecarga de trabalho das instâncias encarregadas de implementar a lei, além do desconhecimento da sociedade sobre a existência e o alcance das normas relevantes nesta matéria. A CIDH considera necessário o compromisso dos Estados, com respaldo de recursos financeiros e humanos adequados, para conseguir a correta aplicação e implementação da legislação existente.
224. Durante a reunião de trabalho organizada pela Relatoria sobre direitos das mulheres nos países do Cone Sul, os integrantes do CLADEM no Uruguai realizaram uma análise exaustiva da Lei de violência Doméstica do país<sup>304</sup>, a fim de ilustrar os problemas que se apresentam na aplicação dessas normas orientadas a combater a violência contra as mulheres nas Américas<sup>305</sup>. Vários aspectos importantes da lei foram apresentados, como a possibilidade de as vítimas poderem recorrer a uma série de vias judiciais (cíveis e criminais), bem como o direito de ter assistência jurídica obrigatória. No entanto, também foi apresentada uma lista de fatores que limitam a aplicação da lei, entre os quais destacam-se: a) a excessiva carga processual dos tribunais em todos os países; b) a falta de capacitação dos operadores do direito (polícia, magistrados, defensores, promotores) sobre a violência contra as mulheres, além do desconhecimento das obrigações jurídicas assumidas pelo Estado no âmbito internacional; e c) o desconhecimento das mulheres sobre seus direitos humanos, tanto a nível nacional como internacional.
225. Conforme observado nas seções anteriores deste relatório, a CIDH constatou que na aplicação das leis pelos servidores públicos, especialmente aqueles que trabalham no sistema de justiça, ainda persiste a influência de padrões discriminatórios contra as mulheres, que determinam um tratamento inferior. Esse problema foi descrito da seguinte forma no caso da Guatemala sobre a judicialização de casos de violência no âmbito penal:

A sanção penal é aplicada de forma desigual em casos de ataques contra mulheres, seguindo a tendência do direito penal mínimo, que busca reduzir punições, limitar a tipificação de crimes e excluir condutas que violam direitos legalmente ou constitucionalmente protegidos, além de encaminhá-las para soluções extrajudiciais, especialmente em crimes contra a liberdade sexual<sup>306</sup>.

---

*da al Acceso a la Justicia en los Países del Cono Sur*, Senado da Nação, Salão Arturo Illia, Buenos Aires, Argentina, 12 e 13 de setembro, organizada pela CIDH em colaboração com a Equipe Latino-Americana de Justiça e Gênero e o Centro de Estudos Legais e Sociais.

304 Lei 17.514, aprovada em 18 de junho de 2002.

305 Apresentação de Flor de Maria Meza Tananta e Marta Scarpitta Garrido, Reunião de Trabalho *Una Mirada al Acceso a la Justicia en los Países del Cono Sur*, Senado da Nação, Salão Arturo Illia, Buenos Aires, Argentina, 12 e 13 de setembro, organizada pela CIDH em colaboração com a Equipe Latino-Americana de Justiça e Gênero e o Centro de Estudos Legais e Sociais; ver também resposta ao questionário sobre acesso à justiça das mulheres apresentada pela Dra. Cecilia Anández, Dra. Flor de Maria Meza Tananta e Dra. Marta Scarpitta G, CLADEM, Uruguai.

306 Hilda Morales Trujillo e Maria del Rosario Velásquez Juárez, *El Derecho Penal en Guatemala, Una Deuda Pendiente*, em Red ALAS, Ed. Luisa Cabal e Cristina Motta, *Mas Allá del Derecho, Justicia y Género en*

226. A existência desse problema destaca a necessidade de institucionalizar programas de capacitação obrigatórios para servidores, como os policiais, promotores e juízes, sobre questões de gênero, além de aplicar corretamente as normas jurídicas sobre esse tema. Esses programas devem ter como ponto central a educação sobre o ordenamento jurídico administrativo existente - normas legais, medidas preventivas de proteção e mecanismos jurídicos disponíveis - e a sua correta aplicação, sempre com base numa perspectiva de gênero. Da mesma forma, é necessário implementar formas de responsabilização para os agentes públicos que violam os direitos humanos das mulheres.

227. Por outro lado, a CIDH tomou conhecimento da resistência e do desconhecimento de alguns juízes sobre a aplicação e interpretação de tratados internacionais de direitos humanos no direito interno, particularmente aqueles aplicáveis nos casos das mulheres. O problema para aplicar o marco jurídico orientado a combater a violência contra as mulheres faz parte de um problema generalizado sobre a correta implementação e interpretação dos tratados internacionais. O CLADEM descreveu essas irregularidades da seguinte forma:

A falta de compromisso dos governos; as situações de instabilidade política; a predominância, a nível nacional, de uma cultura jurídica pouco favorável ao direito internacional dos direitos humanos, em especial nas questões relacionadas com a discriminação baseada no gênero; o desconhecimento do significado, conteúdo e importância de tais tratados por parte dos(as) parlamentares(as) que os aprovam; a resistência a mudanças estruturais, a investimentos orçamentários nessa área e à aceitação de mecanismos de *accountability*; a fraqueza dos mecanismos institucionais; a grande força de setores religiosos conservadores e fundamentalistas, como alguns da Igreja Católica; a insuficiente mobilização e pressão de setores organizados da sociedade<sup>307</sup>.

228. Nesse sentido, é indispensável que os juízes interpretem os tratados de direitos humanos de acordo com as normas internacionais. Deve-se notar que um número considerável de países ainda não ratificou ou tomou medidas para ratificar instrumentos internacionais de direitos humanos vinculativos, como a Convenção de Belém do Pará (Estados Unidos, Canadá e Cuba) e o Protocolo Facultativo da CEDAW (Chile, Cuba, El Salvador e Estados Unidos<sup>308</sup>).

229. Por outro lado, também é necessário realizar uma avaliação e um acompanhamento periódicos da legislação dos Estados para garantir que os servidores públicos a apliquem corretamente, especialmente os membros do Ministério Público e do Poder Judiciário. A CIDH observa que não é comum a implementação de mecanismos de avaliação sobre os processos de aplicação das leis de prevenção da violência contra as mulheres, nem a fiscalização externa da atuação dos ministérios públicos e dos operadores do sistema de justiça, assim como a medição de seu desempenho com base em indicadores de eficácia e resultados.

230. Da mesma forma, a CIDH observa que é impossível que as mulheres possam reivindicar seus direitos se não os conhecem. Portanto, a Comissão enfatiza a necessidade de desenvolver programas educacionais para o público em geral sobre direitos humanos e sobre os mecanismos jurídicos existentes para a interposição de denúncias. A Secretária-Geral das Mulheres do Paraguai descreveu à CIDH essa questão:

Embora as mulheres paraguaias tenham avançado no reconhecimento de seus direitos, sua participação efetiva e acesso à informação sobre seus direitos, o empodera-

---

*América Latina*, 2006; Centro de Direitos Reprodutivos e Faculdade de Direito da Universidade dos Andes, *Cuerpo y Derecho: Legislación y Jurisprudencia en América Latina*, 2001, pág. 316.

307 CLADEM, Valeria Pandjarian e Denise Hirao, *Balance Sobre la Situación de la Violencia Doméstica en la Subregión Brasil y Cono Sur, Argentina, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay*, preparado com o apoio da UNIFEM (atual ONU Mulheres), São Paulo, junho de 2004.

308 Os Estados Unidos também não ratificaram a CEDAW.

mento das mesmas ainda constitui um dos principais desafios daqueles que trabalham pela igualdade de oportunidades e tratamento entre mulheres e homens<sup>309</sup>.

231. O problema da falta de informação sobre os mecanismos jurídicos disponíveis, além do fato de que a violência e a discriminação contra as mulheres ainda são fenômenos aceitos nas sociedades americanas, resultam em um pequeno número de denúncias desse atos. O problema foi descrito pela Rede ISIS Internacional nos seguintes termos:

Constata-se que há desconhecimento de seus direitos por parte das mulheres. Em geral, as mulheres, especialmente aquelas com recursos limitados, desconhecem os seus direitos e os mecanismos existentes para fazê-los valer. A violência contra as mulheres continua sendo uma prática difundida, culturalmente aceita, contra a qual as normas aparecem como uma medida regulatória, mas que não garantem por si só a mudança cultural necessária para essa erradicação<sup>310</sup>.

232. Do mesmo modo, apesar da persistência e da gravidade do problema da violência e da discriminação contra as mulheres, estes continuam a ser aspectos de baixa prioridade nos programas governamentais. É por isso que a CIDH também destaca sua preocupação diante da falta de um verdadeiro compromisso por parte dos Estados, que esteja respaldado por recursos financeiros e humanos adequados para conseguir a correta aplicação e implementação da legislação existente. Essa situação traduz-se em dotações orçamentárias insuficientes para a implementação do ordenamento jurídico existente, bem como para a implementação de programas de governo que impulsionem o processo. Em sua resposta ao questionário, o Estado mexicano descreveu o problema da deficiência e da falta de compromisso político na implementação de políticas públicas da seguinte forma:

Um dos desafios está relacionado com os níveis de compromisso político real com os direitos das mulheres por parte dos governos locais e de diversos agentes do governo federal. Por exemplo, tem sido relatada uma redução das atividades e da relevância das suas contribuições para a integração da perspectiva de gênero em várias das unidades de igualdade de gênero criadas nas secretarias e instituições da administração pública federal... Os avanços na saúde, na educação e as políticas de emprego colidem com as estruturas institucionais e a resistência cultural dos órgãos e instituições burocráticas encarregadas de aplicar essas políticas. Portanto, é necessário promover mudanças estruturais nas culturas institucionais predominantes dentro dos organismos públicos<sup>311</sup>.

233. Os Estados apresentaram à CIDH dados em diferentes formatos em relação aos orçamentos que se atribuem à implementação de programas voltados especificamente para melhorar a condição das mulheres. Quase todos os Estados apresentaram apenas os valores do orçamento destinado às instâncias voltadas exclusivamente para programas direcionados às mulheres, sem incluir outras áreas com competência na prevenção da violência de gênero. Isso demonstra que esses aspectos ainda são tratados de forma isolada, em vez de serem abordados por meio de uma coordenação multisetorial que envolva diferentes setores do Estado.

234. A esse respeito, a informação fornecida mostra que os Estados ainda não reconhecem o custo econômico e social que o problema da violência contra as mulheres pode causar. Como

---

309 Apresentação de Serenella Dinatale Filartiga, Diretora de Relações Internacionais, Secretaria da Mulher, Reunião de Trabalho *Una Mirada al Acceso a la Justicia en los Países del Cono Sur*, Senado da Nação, Salão Arturo Illia, Buenos Aires, Argentina, 12 e 13 de setembro, organizada pela CIDH em colaboração com a Equipe Latino-Americana de Justiça e Gênero e o Centro de Estudos Legais e Sociais.

310 Elizabeth Guerrero, *Violência contra a Mulher na América Latina e no Caribe: Balanço de uma Década 1990-2000*, Isis Internacional, Santiago do Chile, abril de 2002, pág. 21.

311 Resposta do Estado do México ao Questionário da CIDH sobre a situação do acesso à justiça das mulheres nas Américas, novembro de 2005, pág. 18 e 19.

a Organização das Nações Unidas apontou, o custo da violência contra as mulheres, fora o custo humano, vai “além da diminuição da produção econômica e da redução da formação de capital humano, e também compreende os custos associados à instabilidade política e social por meio da transmissão intergeracional da violência, bem como os fundos necessários para programas em favor das vítimas/sobreviventes de violência”<sup>312</sup>. Em 1993, o Banco Mundial concluiu que, tanto em países desenvolvidos quanto em países em desenvolvimento, o estupro e a violência doméstica tiram das mulheres, entre 15 e 44 anos, um em cada cinco anos de vida saudável<sup>313</sup>. Essa situação reduz a capacidade das mulheres de ganhar a vida e participar da esfera pública. Da mesma forma, os filhos dessas mulheres correm um risco significativo maior de ter problemas de saúde, baixo desempenho escolar e distúrbios comportamentais<sup>314</sup>.

235. Ademais, a CIDH recebeu diversas informações sobre os programas de governo existentes que têm por finalidade oferecer serviços de apoio a mulheres vítimas de violência, além de facilitar a proteção de seus direitos no âmbito da justiça. É reconhecido internacionalmente que diante de atos de violência contra as mulheres, o apoio especializado e multidisciplinar torna-se vital para os danos físicos e psicológicos sofridos<sup>315</sup>. A Organização Pan-Americana da Saúde, em colaboração com diversas organizações internacionais, identificou os seguintes serviços requeridos pelas vítimas de violência em suas diferentes manifestações:

Oferecer cuidados abrangentes e multidisciplinares, incluindo atendimento médico, psicológico e acolhimento por meio de grupos de apoio ou autoajuda. Além disso, os provedores devem estar cientes dos demais serviços e recursos disponíveis em sua comunidade para encaminhar a sobrevivente a serviços de atenção que não são ofertados no centro de saúde ou de outros serviços, como assistência jurídica, apoio econômico e de proteção/assistência social, entre outros (...) Dispor de um guia de recursos dos setores público e privado que ofereçam assistência jurídica gratuita para mulheres que desejam<sup>316</sup>.

236. No entanto, verifica-se uma série de falhas no funcionamento dos programas governamentais destinados a prestar serviços multidisciplinares às vítimas de violência. Entre os problemas destacam-se a falta de coordenação e colaboração entre esses programas; deficiências na prestação dos serviços multidisciplinares requeridos pelas vítimas; a falta de recursos para tornar sustentável seu funcionamento, e sua limitada cobertura geográfica, o que afeta de maneira particularmente crítica as mulheres que vivem em zonas marginalizadas, rurais e pobres. A Comissão Interamericana de Mulheres descreveu esse problema da seguinte forma:

---

312 Nações Unidas, Relatório do Secretário-Geral, Estudio a fondo sobre todas las formas de violencia contra la mujer, A/61/122/Add.1, 6 de julho de 2006, par. 107. Disponível na internet: <http://www.un.org/womenwatch/daw/>.

313 Banco Mundial, *World Report on Development (1993); Violence against Women: The Hidden Burden* (World Bank Discussion Paper 255). Nesse sentido, ver as apresentações de Teresa Genta-Fons e Gabriela Vega, Reunião de Especialistas: *La Protección de los Derechos de las Mujeres en el Sistema Interamericano: Un Análisis del Acceso a la Justicia*, abril 19-20 2005, Washington D.C., sede da CIDH.

314 Nações Unidas, Relatório do Secretário-Geral, *Estudio a fondo sobre todas las formas de violencia contra la mujer*, A/61/122/Add.1, 6 de julho de 2006, § 106. Disponível na internet: <http://www.un.org/womenwatch/daw/>.

315 Organização Pan-Americana da Saúde, *Informe Mundial Sobre la Violencia y la Salud*, capítulo 6, A Violência Sexual, 2003, págs. 176-179.

316 Organização Pan-Americana da Saúde (OPAS), em colaboração com o Fundo de População das Nações Unidas (UNFPA), Fundo das Nações Unidas para o Desenvolvimento da Mulher (UNIFEM, atual ONU Mulheres), Comissão Interamericana de Mulheres da Organização dos Estados Americanos (CIM/OEA), Comissão Interamericana de Grupo Parlamentar Americano sobre População e Desenvolvimento (GPI), Centro de Direitos Reprodutivos (CRR), IPAS, ISIS Internacional, Comitê Latino-Americano e Caribenho para a Defesa dos Direitos da Mulher (CLADEM), *Leis e Políticas Modelo sobre Violência Doméstica Contra as Mulheres*, Washington, D.C., abril de 2004, pág. 27.

É evidente que houve progressos nos últimos anos na prestação de serviços para mulheres e crianças vítimas de abuso. Existem linhas telefônicas de emergência; assistência para situações urgentes, inclusive serviços jurídicos; abrigos; serviços especiais para atenção à saúde e demais serviços de orientação. No entanto, na maioria dos países, a quantidade desses serviços disponíveis é insuficiente para atender a demanda existente<sup>317</sup>.

237. Igualmente, a CIDH tomou conhecimento de uma série de programas de atenção a mulheres vítimas de violência proporcionados por redes e organizações da sociedade civil especializadas em violência contra as mulheres, em sua maioria com o apoio de organismos internacionais. Uma diversidade de organizações dedica-se a prestar atendimento psicossocial às vítimas e a fornecer informações sobre o processo judicial e a assistência jurídica gratuita. Elas também desempenham um papel fundamental no treinamento de agentes públicos em todos os níveis e fornecem as informações sobre serviços necessários na área de direitos sexuais e reprodutivos. A Rede ISIS Internacional descreveu essas iniciativas nos seguintes termos:

Foram testadas e elaboradas metodologias a partir da experiência obtida pelas organizações de mulheres nos centros de atenção integral para mulheres vítimas de violência. Várias organizações da sociedade civil têm se empenhado nesse tipo de serviço, principalmente com a ajuda da cooperação internacional. Estes centros têm uma oferta de orientação e/ou assistência médica, psicológica, jurídica e social, e a sua cobertura depende dos recursos financeiros com que contam. Grupos de apoio ou autoajuda também foram criados<sup>318</sup>.

238. Durante a visita realizada à Colômbia, a Relatoria observou que as organizações que trabalham na defesa dos direitos das mulheres desempenham um trabalho crucial na prestação de serviços necessários a mulheres vítimas de violência nas áreas ocupadas pela luta armada, nas quais a presença de serviços públicos é limitada e não responde à atual demanda:

Além de trabalhar para garantir a proteção dos direitos civis, políticos, econômicos, sociais e culturais das mulheres, essas organizações desempenham um importante trabalho na área de serviços e documentação de casos. Em áreas com a presença da luta armada, essas organizações prestam assistência às vítimas de violência e serviços voltados para a saúde reprodutiva. Entre as organizações que realizam essas atividades estão a Iniciativa Feminina pela Paz, a Liga das Mulheres Deslocadas, a OFP, a ANMUCIC e a PROFAMILIA, entre outras entidades. O PNUD manifestou à Relatoria durante a visita que esse importante trabalho não recebe o reconhecimento social merecido<sup>319</sup>.

239. A CIDH ressalta a importância de legitimar, proteger e apoiar o trabalho das organizações da sociedade civil que oferecem serviços multidisciplinares às vítimas de violência, por meio de financiamento e políticas públicas. Isso inclui, especialmente, a garantia de informações sobre como registrar denúncias de violência contra as mulheres e acessar uma tutela judicial efetiva.

---

317 Comissão Interamericana de Mulheres da Organização dos Estados Americanos, *Violencia en las Américas – Análisis Regional incluyendo una revisión de la implementación de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer*, outubro de 2000, pág. 57.

318 Elizabeth Guerrero, *Violência contra a Mulher na América Latina e no Caribe: Balanço de uma Década 1990-2000*, Isis Internacional, Santiago do Chile, abril de 2002, pág. 32.

319 CIDH, *Las Mujeres Frente a la Violencia y la Discriminación Derivadas del Conflicto Armado en Colombia*, OEA/Ser/L/V/II. Doc. 67, 18 de outubro de 2006, § 229.



III

**ESFORÇOS INSTITUCIONAIS  
PARA ASSEGURAR A OBRIGAÇÃO  
DE DEVIDA DILIGÊNCIA FRENTE A ATOS  
DE VIOLÊNCIA CONTRA AS MULHERES**



## ESFORÇOS INSTITUCIONAIS PARA ASSEGURAR A OBRIGAÇÃO DE DEVIDA DILIGÊNCIA FRENTE A ATOS DE VIOLÊNCIA CONTRA AS MULHERES

240. Durante a implementação do projeto, a Relatoria recebeu informações por parte dos Estados, dos integrantes do sistema de justiça, da sociedade civil e do setor acadêmico, sobre os esforços institucionais estabelecidos para prevenir, investigar, punir e reparar atos de violência contra as mulheres. A Comissão reconheceu no passado que a adoção de instrumentos internacionais de direitos humanos como a Convenção de Belém do Pará e a CEDAW impulsionou uma série de mudanças no funcionamento do sistema de justiça, na legislação e nos programas governamentais, em países de *civil law* e de *common law* em matéria de discriminação e violência contra as mulheres<sup>320</sup>. Esses esforços evidenciam a responsabilidade assumida pelos Estados de abordar a violência contra as mulheres como um problema público, assim como de modificar e implementar de maneira efetiva um marco jurídico que se ajuste aos parâmetros internacionais.
241. Durante o processo de coleta de informações, a CIDH pôde verificar que praticamente todos os Estados das Américas adotaram legislação, políticas públicas e programas de governo nos âmbitos civil e/ou penal para abordar algumas formas de violência contra as mulheres, o que inclui o tratamento dos casos. Também implementaram uma série de iniciativas na esfera da justiça para melhorar a tramitação de casos de violência contra as mulheres e o tratamento das vítimas quando vão a instâncias judiciais de proteção. Esta seção descreve vários dos esforços empreendidos.

### A. Esforços do sistema de justiça

242. A Relatoria recebeu informações sobre os esforços realizados no âmbito do sistema de justiça para melhorar a tramitação de casos de violência contra a mulher e o tratamento das vítimas quando se dirigem às instituições de proteção judicial. Entre esses esforços, destacam-se a elaboração de diagnósticos sobre o tratamento de casos de violência contra as mulheres pelo sistema de justiça em nível nacional, a criação de juizados e unidades especializadas no Ministério Público e na polícia para lidar com questões de gênero, o desenvolvimento de programas de capacitação para servidores do Judiciário e forças de segurança, além de iniciativas para garantir o acompanhamento às vítimas no acesso à justiça. A Relatoria também foi informada de uma série de decisões jurisprudenciais que apontam para a proteção dos direitos das vítimas de violência, assim como a nomeação de mulheres nas Supremas Cortes da região.
243. Com o apoio da cooperação internacional, vários países conduziram pesquisas, estudos e diagnósticos sobre o tratamento e o atendimento de casos relacionados à violência e à discriminação contra as mulheres dentro do sistema de justiça e de outras instituições públicas, com a finalidade de identificar métodos para melhorar a resposta judicial. Na Bolívia, por exemplo, o Tribunal Constitucional encomendou um estudo, com o apoio do Governo da Espanha, para identificar formas de discriminação contra as mulheres no sistema de justiça<sup>321</sup>. Em Honduras, o Estado encomendou um estudo sobre os entraves que as mulheres enfrentam quando apresentam uma denúncia por violência doméstica perante várias instâncias da justiça encarregadas de aplicar o marco normativo existente. Na Guatemala também foi realizada uma série de pesquisas como o *Diagnóstico nacional sobre la aten-*

---

320 CIDH, *Informe de la Comisión Interamericana sobre la Condición de la Mujer en las Américas*, OEA/SER.L/V/II.98, doc. 17, 13 de outubro de 1998, seção III.

321 Supremo Tribunal de Justiça, Tribunal Constitucional da Bolívia, *Sesgo de Género en la Administración de la Justicia*, Dra. Emilsce Ardaya, Magistrada do Supremo Tribunal de Justiça, Dra. Elisabeth Iniguez, Magistrada do Tribunal Constitucional, do Centro Juana Azurduy e da Agência Espanhola de Cooperação Internacional.



*ción institucional a la problemática de violencia intrafamiliar y contra las mujeres*, realizada pela CONAPREVI em 2003. No Paraguai, o Supremo Tribunal de Justiça encomendou uma pesquisa sobre os entraves que as mulheres enfrentam ao tentar acessar garantias e proteções judiciais quando são vítimas de violência e discriminação<sup>322</sup>. O Estado da Costa Rica informou à Relatoria que em 1999 foi publicado o diagnóstico intitulado *La ruta crítica de las mujeres afectadas por la violencia intrafamiliar* no qual foi avaliado a intervenção de diferentes instituições como a polícia e os tribunais de justiça no Cantão de Goicoechea, localizado na cidade de San José, e no ano 2000 a pesquisa *Respuesta social a nivel local ante la violencia intrafamiliar*, com abrangência em quatro comunidades. O Estado da Costa Rica também informou que está sendo realizado um estudo das decisões judiciais que abordam aspectos relacionados à violência doméstica.

244. A Relatoria tomou conhecimento da criação de uma série de unidades e tribunais especializados para abordar casos e incidentes de violência doméstica. No Uruguai foram criados tribunais de primeira instância; nos Estados Unidos, tribunais especializados em nível estadual; e na Costa Rica, tribunais especializados nesta matéria, sendo quatro em San José e um em cada capital das demais províncias. Também foi identificada a criação de uma série de tribunais de família em níveis nacional e local em nações que têm crimes tipificados como violência contra as mulheres, como Belize, Bolívia, Chile, El Salvador, Guatemala, Peru, além de países onde os tribunais de paz têm competência nesses casos, como Paraguai e Guatemala. Em várias regiões do Caribe de língua inglesa, foram criados Tribunais de Família para integrar melhor os serviços sociais ao sistema de justiça<sup>323</sup>. Dentro desses tribunais, foram formadas equipes multidisciplinares especializadas em violência intrafamiliar para prestar apoio técnico em casos de violência doméstica, como na Argentina e Santa Lúcia.
245. Quanto às unidades especializadas, estas foram criadas dentro do Poder Judiciário, do Ministério Público, das Procuradorias e da polícia, para abordar crimes de violência intrafamiliar e sexual. Na Costa Rica, foi inaugurada a Secretaria de Gênero no âmbito do Poder Judiciário e o Programa de Atenção às Mulheres e Crianças no âmbito das forças de segurança pública. No México, foi determinada a criação de uma unidade de crimes sexuais dentro do Ministério Público e, na Guatemala, a Procuradoria das Mulheres, além de uma unidade da Polícia Nacional Civil especializada nos homicídios de mulheres. Na Colômbia, a Lei 360 de 1997 estabeleceu a criação de unidades especializadas em todo o país, dentro da Procuradoria, para tratar de forma específica os crimes contra a liberdade sexual e a dignidade humana. Unidades de violência doméstica também foram criadas em várias delegacias de polícia em Belize, com a violência doméstica sendo incorporada aos programas de ensino da Academia de Treinamento da Polícia.
246. Da mesma forma, na Jamaica, uma unidade de crimes sexuais foi constituída dentro da polícia, com vários objetivos: criar um ambiente que incentive as vítimas a denunciarem casos de violência sexual e abuso de crianças, a investigarem efetivamente essas denúncias, a oferecerem serviços necessários de aconselhamento e terapia, e a realizarem programas de educação pública nas escolas sobre esses temas. Em El Salvador, a Procuradoria Geral da República criou uma equipe especializada de atendimento de violência intrafamiliar e foram instalados nove grupos de autoajuda para mulheres vítimas de violência, que funcionam em diferentes Procuradorias Auxiliares em nível nacional. No Panamá, também foi criado um escritório de gênero dentro da Polícia Nacional, bem como unidades policiais

---

322 Supremo Tribunal de Justiça do Paraguai, Myrna Arrúa de Sosa, *Obstáculos para el Acceso a la Justicia de la Mujer Víctima de Violencia en Paraguay*, 2005.

323 Apresentação de Tracy Robinson, Reunião de Trabalho: *La Protección de los derechos de las mujeres en el Sistema Interamericano: Un Análisis del Acceso a la Justicia*, 19-20 de abril de 2005, Washington, D.C., sede da CIDH; ver em adição ECLAC UNIFEM, *Eliminating Gender-Based Violence, Ensuring Equality: ECLAC / UNIFEM Regional Assessment of Actions to End Violence Against Women in the Caribbean* (ECLAC, 2003); Ley de Familia y Niñez, 1998 (Belize); Lei de proteção à criança, 1998 (Grenada); Ley de Beneficio al Niño y Probación (São Cristóvão e Nevis); Reforma a la Ley de la Niñez (Trinidad e Tobago).

treinadas no atendimento, prevenção e repressão da violência doméstica em todas as suas manifestações. Na República Dominicana foram criados cinco destacamentos policiais chamados “Amigos da Mulher”, especializados na proteção das vítimas. Esses destacamentos funcionam em São Francisco de Marcorís, Santiago, Villa Altigracia e Baní.

247. Ademais, a Relatoria recebeu informação sobre uma série de programas destinados a melhorar o tratamento das vítimas quando procuram acessar instâncias judiciais de proteção. Por exemplo, em Antígua e Barbuda, a Direção de Assuntos de Gênero está implementando um programa chamado *Court Advocacy Program*, o qual as petionárias de uma medida de proteção no marco da nova lei de violência doméstica têm acesso a um *advocate* (consultor) para apoiá-las no processo<sup>324</sup>. O serviço prestado consiste em apoio para que as mulheres preencham os formulários necessários e possam preparar uma declaração que acompanhe a petição. Da mesma forma, o Tribunal de Família de Santa Lúcia, após a sua criação em 1994, tem feito um esforço para proporcionar um ambiente respeitoso, não contencioso e sensível às vítimas de violência contra as mulheres. Aconselhamento social é fornecido a elas, bem como preparação para audiências, nas quais assistentes sociais podem acompanhar o processo.
248. A Relatoria também recebeu informação que indica uma expansão de programas de capacitação para agentes públicos em geral, particularmente destinados a servidores dos ramos da justiça e da polícia. Na execução desses programas, destaca-se o papel ativo desempenhado pelas instituições destinadas a promover a proteção dos direitos das mulheres, assim como pelas organizações da sociedade civil a nível nacional sobre a temática, pelas redes não governamentais como a CLADEM, a Associação de Investigação e Ação Feminista (doravante “CAFRA”), a Associação Internacional de Mulheres Juízas e organizações internacionais como a Unidade de Gênero do Instituto Latino-Americano para a Prevenção do Crime (doravante “ILANUD”), UNIFEM (atual ONU Mulheres) e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (doravante denominado “BID”).
249. Como observado anteriormente, a estrutura dos programas de capacitação tem sido muito heterogênea nos diferentes países das Américas. No Caribe de língua inglesa, aproximadamente 5.000 policiais da região receberam treinamento sobre incidentes de violência contra as mulheres pela rede não governamental CAFRA, com o apoio da Associação de Comissários de Polícia do Caribe (doravante “ACCP”)<sup>325</sup>. Em países como Brasil, Jamaica e Venezuela, as instituições voltadas à proteção das mulheres desenvolveram programas de capacitação para membros do sistema de justiça. Esses programas abordam estereótipos culturais discriminatórios contra as mulheres e estratégias para aprimorar seu atendimento no acesso à justiça. Na Argentina, através do Conselho Nacional da Mulher, é desenvolvido o Programa Nacional de Capacitação, Assistência Técnica e Conscientização sobre a Violência contra a Mulher, que visa identificar estratégias do Estado nacional em conjunto com as mulheres em nível provincial e municipal, além de organizações da sociedade civil, a fim de fortalecer os serviços destinados a prevenir a violência contra as mulheres.
250. No México, o Instituto Nacional das Mulheres (doravante “INMUJERES”), colocou em prática vários programas de capacitação orientados aos servidores das Procuradorias de Justiça, do Supremo Tribunal de Justiça, e Procuradorias Gerais de vários estados<sup>326</sup>, além de um programa de treinamento para policiais que inclui oficinas de conscientização sobre questões de direitos humanos e violência contra as mulheres, envolvendo 700 membros da segurança pública. No Paraguai, durante o ano de 2005, foram treinados 350 juízes e

---

324 Ver análise em ECLAC (2001), *An Evaluative Study of the Implementation of Domestic Violence Legislation: Antigua and Barbuda, St. Kitts-Nevis, St. Lucia and St. Vincent and the Grenadines*.

325 Ver ECLAC/CDCC/CIDA, Conferência Regional sobre Violência Baseada em Gênero e Administração da Justiça, Fevereiro 2003, Porto de Espanha, disponível na internet: <http://www.eclac.cl/publicaciones/PortOfSpain/4/LCCARG744/lcarg744.pdf>.

326 Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Coahuila, DF, Michoacán, Morelos, Veracruz e Zacatecas.

escrivães de justiça de paz, bem como 300 policiais de diferentes categorias. No Panamá, a questão de gênero foi incluída nos programas de capacitação do Ministério Público e da Escola Judicial, que capacita servidores do Judiciário, dando instrução nos seguintes temas: gênero e direito, violência doméstica e direitos humanos. No Peru, o Poder Judiciário realiza cursos e oficinas de capacitação dirigidos a magistrados e servidores auxiliares. Na Colômbia, a Relatoria tomou conhecimento dos esforços do Estado para capacitar operadores do sistema de justiça. Destaca-se a iniciativa do Conselho Superior da Magistratura e da Escola Judicial Rodrigo Lara Bonilla na criação de um plano de formação e capacitação com abordagem de gênero para o Judiciário, que tem como meta capacitar 15.000 servidores entre 2002 e 2006<sup>327</sup>.

251. Na Guatemala, além de uma série de programas de capacitação para servidores públicos patrocinados pelo Estado, durante os últimos anos foi desenvolvido um programa de bolsas destinadas a juízes, juízas, advogados e advogadas para que cursem mestrados e cursos sobre direitos das mulheres na Universidade Privada Rafael Landívar, com o apoio financeiro do Governo da Finlândia. Nos Estados Unidos, muitos estados adotaram leis que tornam obrigatório o treinamento de policiais, promotores e juízes nos princípios da lei federal sobre violência contra as mulheres (*Violence Against Women's Act*), e são concedidos subsídios para viabilizar a implementação desses programas. Da mesma forma, o Gabinete de Violência Contra a Mulher do Departamento Federal de Justiça, através do Instituto Judiciário Nacional e do Fundo de Prevenção da Violência Doméstica, treinou 1.100 juízes de todos os 50 estados desde 2000. Em El Salvador, o Supremo Tribunal de Justiça tem realizado um esforço para formar juízes e operadores do direito sobre violência doméstica, através do Conselho Nacional da Magistratura e da Escola de Formação Judiciária, e tem colaborado na criação de um manual de aplicação da lei sobre violência doméstica com a participação de diversas organizações da sociedade civil. Servidores da Procuradoria-Geral da República também foram capacitados sobre questões relacionadas à violência contra as mulheres e à violência doméstica.
252. Na Costa Rica, o Poder Judiciário conta com uma Comissão de Violência desde 1996, que em articulação com a Escola Judicial Nacional, implementa um programa permanente de capacitação e sensibilização dirigido a juízes, promotores, advogados(as), defensores(as), auxiliares judiciais e pessoal dos departamentos de medicina legal, psicologia e serviço social. Da mesma forma, a Escola Judicial da Costa Rica desenvolveu uma série de programas de treinamento voltados para servidores do Judiciário<sup>328</sup>. Estes incluem um programa especializado no tema da violência doméstica, desenvolvido pelo ILANUD com o financiamento da Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional (USAID) direcionado a magistrados, juízes, prefeitos, defensores, promotores, médicos e psicólogos forenses, sobre a dinâmica da violência contra mulheres, meninas e meninos, a partir de uma perspectiva de gênero. Igualmente, durante 1993, foi realizado um programa paralelo, sob o lema “Mulheres e Direitos Humanos”, destinado ao pessoal de apoio (não profissional) e a juízes e juízas dos diferentes escritórios. Nesse programa, foram incluídos médicos forenses e assistentes sociais, além da participação de profissionais de outras instituições envolvidas com essa problemática em cada comunidade. Finalmente, entre 1994 e 1996, foi organizado um programa de oficinas de formação liderado pelo Instituto da Mulher da Universidade Nacional, com o objetivo de informar e sensibilizar os membros do sistema de justiça sobre as origens e consequências da violência doméstica contra as mulheres de todas as idades e contra crianças.
253. No Chile, foram desenvolvidos diversos programas e planos de formação para servidores institucionais, incluindo, entre outros, policiais e profissionais do setor educacional. Nas Bahamas, a Força Policial Nacional tem um programa de formação contínua para agentes

327 CIDH, *Las Mujeres Frente a la Violencia y la Discriminación Derivadas del Conflicto Armado en Colombia*, OEA/Ser/L/V/II. Doc. 67, 18 de outubro de 2006, § 218.

328 Resposta de Zarella Villanueva Monge, Magistrada do Supremo Tribunal da Costa Rica, ao questionário da CIDH sobre a situação do acesso à justiça das mulheres nas Américas, 30 de maio de 2005.

policiais em áreas rurais e urbanas sobre violência doméstica. No Equador, o Ministério Público iniciou um processo de incorporação da perspectiva de gênero nas políticas, programas e projetos mediante um convênio de cooperação com o Conselho Nacional das Mulheres. Essa parceria inclui um importante componente de treinamento de promotores e do pessoal administrativo do Ministério Público.

254. A Relatoria também tomou conhecimento de uma série de sentenças judiciais destinadas a proteger os direitos das mulheres. Destaca-se o trabalho da Corte Constitucional da Colômbia, reconhecida pela sociedade civil como um ator fundamental na defesa, garantia e promoção dos direitos das mulheres previstos na Constituição e nos instrumentos internacionais de direitos humanos ratificados pelo Estado colombiano<sup>329</sup>. A Corte proferiu várias decisões judiciais nas quais declarou a inconstitucionalidade de todas as normas que implicavam em um tratamento discriminatório por razão de sexo/gênero contra as mulheres em matéria civil, de família, trabalhista e em assuntos de política pública<sup>330</sup>.
255. Entre as decisões mais recentes, destaca-se a sentença 453 de 2005, na qual a Corte garantiu os direitos de uma mulher vítima de violência sexual. A decisão estabeleceu que as vítimas desse tipo de violência têm o direito constitucional à proteção contra a realização de provas que representem uma intromissão irracional, desnecessária e desproporcional em sua vida íntima, como frequentemente ocorre na prática. Em maio de 2006, a Corte Constitucional da Colômbia determinou, em sua sentença C-355/06, que o aborto não configura crime quando realizado com o consentimento da mulher nas seguintes circunstâncias: (i) quando a continuação da gravidez constitui perigo para a vida ou a saúde da mulher, certificada por um médico; (ii) quando existe grave malformação do feto que torne inviável sua vida, certificada por um médico; e (iii) quando a gravidez resultar de uma conduta criminosa devidamente denunciada, como estupro, abuso sexual, inseminação artificial ou transferência de óvulo fertilizado sem consentimento, ou incesto.
256. Além disso, a Relatoria tomou conhecimento de mulheres que atualmente estão ocupando cargos em tribunais de primeira, segunda e terceira instância, bem como em posições administrativas. No entanto, é importante ressaltar que o progresso ainda é muito lento, heterogêneo e diversificado. Deve-se notar que as mulheres ainda têm uma participação maior em tarefas administrativas e em tribunais de primeira instância, do que em segunda e terceira instância. A CIDH reconhece a nomeação de magistradas e juízas em vários Supremos Tribunais de Justiça da região, particularmente em países como Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Panamá, Nicarágua e Paraguai, além de tribunais regionais como o Tribunal de Justiça do Caribe e o Tribunal Interamericano de Direitos Humanos, que atualmente conta com três mulheres.
257. Sobre esse tema, a CIDH expressou preocupação com o fato de que, devido à discriminação, as mulheres tiveram sua participação no governo e na vida pública seriamente limitada<sup>331</sup>. Apesar dos avanços significativos, as mulheres ainda têm uma representação claramente minoritária nesses espaços. A nível nacional, a CIDH incentiva os Estados Membros da OEA a criar espaços para facilitar a participação das mulheres na vida pública, em especial no sistema político e no sistema de justiça. A Comissão considera apropriada a criação de me-

329 *Corporación Sisma Mujer, Informe Justicia de Género: Entre el Conflicto Armado y las Reformas a la Justicia*, Colômbia 2001-2004, pág. 16.

330 Ver, por exemplo, Sentenças da Corte Constitucional da Colômbia, C 588 de 1992, C 622 de 1997, C 710/96 – C 470/97, C 372 de 1998, C 098 de 1996, C 285 de 1997 e C 410 de 1994; C 481 de 1998, C 623 de 1998, C 507 de 1999, C 477 de 1997, C 112 de 2000, C 011, 2002, C 092, 2002, C 154, 2002, C 157, 2002, C 198, 2002, C 578 de 2002, C 1033 de 2002, C 016 de 2004, C 102 de 2004, entre outras.

331 CIDH, *Las Mujeres Frente a la Violencia y la Discriminación Derivadas del Conflicto Armado en Colombia*, OEA/Ser/L/V/II. Doc. 67, 18 de outubro de 2006; CIDH, Relatório Anual do ano 1999, Considerações sobre a compatibilidade das medidas de ação afirmativa concebidas para promover a participação política da mulher com os princípios de igualdade e não discriminação, capítulo V; CIDH, Relatório da Comissão Interamericana sobre a Condição da Mulher nas Américas, OEA/SER.L/V/II.98, doc. 17, 13 de outubro de 1998.

canismos eficazes para garantir a nomeação de mulheres nos tribunais superiores e cortes constitucionais da região, como forma de superar os preconceitos de gênero ainda enraizados nas estruturas judiciais. A nível internacional, também incentiva os Estados membros da OEA a nomear mulheres para ocupar cargos nos organismos do sistema interamericano como a própria Comissão e a Corte Interamericana, a fim de alcançar um maior equilíbrio na representação de homens e mulheres nessas instâncias<sup>332</sup>.

## B. A adoção de legislação civil e penal sobre violência e discriminação contra as mulheres

258. A CIDH constatou que a maioria dos países das Américas adotou um ordenamento jurídico para abordar diferentes tipos de violência e discriminação, particularmente no âmbito da violência doméstica. Da mesma forma, o desenvolvimento deste marco jurídico foi influenciado tanto por instrumentos de direitos humanos, como por modelos de organismos intergovernamentais, como a CARICOM nos países do Caribe de língua inglesa<sup>333</sup>. Contudo, a estrutura, o ritmo e o alcance do desenvolvimento deste ordenamento jurídico tem sido heterogêneo e variado nos distintos países do hemisfério.
259. Em sua maioria, os países incorporaram em suas constituições, na reforma de seus códigos penais e/ou através da adoção de leis especiais, o direito das mulheres a viver livres de violência, particularmente no que se refere à violência doméstica. As respostas recebidas pelos Estados ao questionário e a informação recebida pela Relatoria, confirmam de maneira geral que até o momento um grande número de países reformaram suas legislações e adotaram novas leis e/ou reformaram seus códigos penais com o fim de abordar a violência doméstica ou intrafamiliar, entre os quais se encontram: Antígua e Barbuda, Argentina, Bahamas, Barbados, Belize, Bermuda, Bolívia, Brasil, Canadá, Chile, Colômbia, Costa Rica, Dominica, Equador, El Salvador, Estados Unidos, Granada, Guatemala, Guiana, Honduras, Jamaica, México, Nicarágua, Panamá, Paraguai, Peru, República Dominicana, Santa Lúcia, São Vicente e Granadinas, São Cristóvão e Nevis, Trindade e Tobago, Uruguai e Venezuela<sup>334</sup>.

332 A Assembleia Geral das Nações Unidas no ano de 2007 incentivou os Estados a nomear mulheres para cargos na composição do Comitê de Direitos Humanos e do Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais das Nações Unidas para garantir um equilíbrio na representação de cada sexo/gênero. Nações Unidas, Assembleia Geral, A/RES/60/149, 21 de fevereiro de 2006.

333 A Relatoria recebeu informação apontando para o sucesso do modelo da CARICOM em promover a adoção de diferentes tipos de legislação na região, incluindo a violência doméstica, a reforma de crimes sexuais, assédio sexual e a criação de Tribunais de Família. Ver informações disponíveis na Internet: <http://www.caricom.org>.

334 Entre as leis adotadas estão *Antígua e Barbuda*: Lei sobre violência Doméstica (1999); *Argentina*: Lei 25.087 de modificação do Código Penal (1999); Lei 24.417 de Proteção contra a Violência Familiar (1994); *Bahamas*: Lei contra Ofensas Sexuais e Violência Doméstica (1991); *Barbados*: Lei de Ordens de Proteção à Violência Doméstica (1992); Lei de Crimes Sexuais (1992); *Belize*: Lei de Violência Doméstica (1992); *Bolívia*: Lei 1674 contra a Violência na Família ou Doméstica (1995); Lei 2033 de Proteção às Vítimas contra a Liberdade Sexual (1999); altera o Código Penal sobre crimes de violência sexual (1997); *Brasil*: Lei 11.340 sobre Violência Doméstica ou Intrafamiliar (7 de agosto de 2006); *Canadá*: Lei 4635 relativa à igualdade de oportunidades de homens e mulheres; embora o Código Penal não prevê um crime específico de violência intrafamiliar, o agressor pode estar sujeito a uma variedade de acusações criminais sob diferentes tipos penais, como abuso sexual; *Chile*: Lei 20.066 de Violência Intrafamiliar (2005); *Colômbia*: Lei 294 para Prevenir, Remediar e Punir a Violência Intrafamiliar (1996); Lei 360 de Crimes contra a Liberdade Sexual e a Dignidade Humana (1997); Lei 575 que altera parcialmente a Lei 294 (2000); *Costa Rica*: Lei 7142 de Promoção da Igualdade Social das Mulheres, capítulo 4, 1990; Lei 7586 contra a Violência Doméstica (1996); *Dominica*: Lei sobre Violência Doméstica (2001); *Equador*: Lei contra a Violência contra a Mulher e a Família (1995); *El Salvador*: Lei 902 contra a Violência Intrafamiliar (1996); *Estados Unidos*: Lei contra a Violência contra a Mulher (1994); *Guatemala*: Lei 97-96 para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência Intrafamiliar; *Guiana*: Lei sobre Violência Doméstica (1996); *Honduras*: Lei para a Prevenção, Punição e Erradicação da Violência contra a Mulher (1997); *Jamaica*: Lei sobre Violência Doméstica (1995); *México*: Lei de Assistência e Prevenção da Violência Intrafamiliar para o Distrito Federal (1996); Decreto para reformar o Código Civil e o Código Penal com referência à violência intrafamiliar e ao estupro (1997); *Nicarágua*: Lei de Reformas e Aditamentos ao Código Penal de 1996; *Panamá*: Lei 38

260. Os componentes desse ordenamento jurídico para lidar com a violência doméstica ou intrafamiliar variam em sua natureza e conteúdo. Na esfera civil, as leis incluem principalmente medidas de proteção para a vítima ou a unidade familiar como um todo, ou medidas cautelares antes de audiências de instrução e julgamento, além de serviços para as vítimas, bem como reparações econômicas. Na esfera penal, as leis e os códigos estabelecem uma diversidade de punições contra o agressor.
261. Algumas leis têm como objetivo principal a prevenção da ocorrência do crime, como a Lei contra a Violência Intrafamiliar de El Salvador. Essa legislação inclui como estratégias de prevenção: a incorporação de diferentes tipos de ensino curricular sobre aspectos relacionados aos direitos das mulheres; a necessidade de respeitar os direitos humanos; a implementação de campanhas de comunicação para conscientizar a sociedade sobre a violência intrafamiliar; a promoção do estudo e da pesquisa sobre as causas e consequências da violência contra as mulheres; a promoção da participação ativa de instituições públicas e entidades da sociedade civil no cumprimento das medidas cautelares e na proteção das vítimas; e a maior capacitação dos agentes públicos envolvidos neste tipo de casos, entre outras áreas de intervenção<sup>335</sup>.
262. A maioria das leis sobre violência doméstica abrange a violência física e psicológica, enquanto algumas também incluem a violência sexual, como ocorre em países como Bahamas, Bolívia, Canadá, Costa Rica, El Salvador, Estados Unidos, Guatemala, Honduras, México e Paraguai. Em outros países, também são incluídas formas de violência econômica ou patrimonial, que podem envolver ações do agressor para privar a vítima de seus meios de subsistência e/ou causar danos à sua propriedade, seja ela compartilhada ou de sua exclusiva posse. Isso ocorre em países como Costa Rica, Honduras, Uruguai e Brasil. A proteção econômica das vítimas é essencial, pois pesquisas indicam que uma das principais necessidades relatadas por mulheres em situação de violência é o suporte em questões como divórcio, propriedade e guarda dos filhos<sup>336</sup>.
263. Quanto às leis de violência doméstica nos países de língua inglesa do Caribe, algumas contêm cláusulas que protegem a privacidade e a integridade das vítimas durante o processo criminal. Por exemplo, a Lei de Violência Doméstica da Jamaica prevê que os casos podem ser analisados *ex parte* e que ordens provisórias podem ser emitidas antes da notificação do acusado, o que representa uma medida preventiva eficaz e ágil para a proteção da vítima. Da mesma forma, a legislação determina que todos os casos sejam analisados em sessão reservada<sup>337</sup> para proteger a privacidade das vítimas durante o processo. A Relatoria considera essa medida essencial, pois muitas mulheres desejam resguardar sua intimidade ao longo da instrução processual. A lei também proíbe a publicação de qualquer relatório de

---

sobre Violência Doméstica (2001); Lei Nº 27 sobre Crimes de Violência Intrafamiliar e Maus-tratos a Menores (1995); Paraguai Lei 1600/00 de Violência Intrafamiliar (2000); Peru: Lei 26260, que estabelece a política do Estado e da sociedade frente à violência familiar (1993); República Dominicana: Lei 24-97 tipifica crimes de violência doméstica, assédio sexual e incesto (1997); São Vicente e Granadinas: Lei sobre Violência Doméstica e Procedimentos Matrimoniais (1984) e Lei sobre Violência Doméstica (1995); Santa Lúcia: Lei sobre Violência Doméstica (1995); Trinidad e Tobago: Lei sobre Violência Doméstica (1999); Uruguai: Lei 16707, Lei de Segurança Cidadã, que incorpora pela primeira vez a figura da violência doméstica e faz várias modificações ao Código Penal em relação à violência (1995); Lei 17514 sobre Violência Doméstica (2002); Venezuela: Lei sobre a Violência contra a Mulher e a Família (2000).

335 Lei 902 contra a violência intrafamiliar, 1996, artigo 6º.

336 Banco Mundial, *Cómo abordar la violencia de género en América Latina y el Caribe: revision crítica de las intervenciones*, Andrew Morrison, Mary Ellsberg, Sarah Bott, Documento de Trabalho do Banco Mundial, Pesquisa em Políticas 3438, outubro 2004, pág. 16, citando Guedes, Alessandra, et al. 2002, *Gender-Based Violence, Human Rights, and the Health Sector: Lessons from Latin America*, Health and Human Rights. 6(1), págs. 177-194.

337 Audiências que são realizadas no escritório privado do juiz ou quando o público é excluído do tribunal.

processo sem permissão do tribunal. No caso de Santa Lúcia, a Lei de Violência Doméstica observa que os casos podem ser ouvidos *ex parte* e imediatamente.

264. As legislações variam quanto à abrangência das possíveis relações entre vítima e agressor, considerando diferentes modelos de família e relacionamentos. Também incluem um catálogo de medidas de proteção e precaução que um juiz pode emitir antes de uma audiência de instrução e julgamento para garantir a segurança da vítima. Tais medidas incluem a identificação de um endereço seguro para a vítima<sup>338</sup>, a restituição do seu domicílio no caso de ela ter que sair para escapar do abuso<sup>339</sup>, a saída do agressor do domicílio comum<sup>340</sup>, ordens de proteção em geral, e como notificar as autoridades públicas sobre a gravidade da situação. Nos países de língua inglesa do Caribe, as leis de violência doméstica estabelecem que as mulheres podem solicitar ordens de proteção e recursos vinculados a essas ordens.
265. As leis também preveem uma diversidade de punições contra o agressor, algumas temporárias e outras definitivas. Essas incluem prisão preventiva, multa, pensão alimentícia e penas privativas de liberdade de acordo com as disposições do Código Penal. A legislação pode, ainda, estabelecer a criação de diferentes serviços necessários para as vítimas, como, entre outros, serviços de saúde, educação e justiça, além do estabelecimento de registros de informações e estatísticas. Ademais, algumas leis contemplam mecanismos para a resolução alternativa de conflitos durante o processo judicial, especialmente as alternativas da mediação e da conciliação entre as partes, obrigatória e/ou voluntária, como nos casos da Argentina, Bolívia, Colômbia, Chile, Equador, El Salvador, México e Peru.
266. A adoção de legislação sobre violência doméstica tem sido acompanhada em alguns países por regulamentos detalhados para sua aplicação. Por exemplo, no Equador existe um regulamento aprovado para implementar a Lei 103 datada de 18 de agosto de 2004<sup>341</sup>, que inclui disposições para melhorar sua implementação. Essa lei prevê medidas protetivas em vigor até que a autoridade competente as revogue, além de vedar a conciliação ou mediação em casos de violência doméstica. Também foram elaborados manuais sobre procedimentos que visam orientar a aplicação dessas normas. Por exemplo, no Equador, o manual de procedimentos para orientar a aplicação da Lei 103 foi projetado para ser implementado nas Intendências, Delegacias da Mulher e Família e nas Comissões Nacionais de Polícia.
267. Sobre a violência sexual, uma grande parte dos Estados adotou legislação para abordá-la, particularmente em matéria penal, através da reforma dos seus códigos penais e do fortalecimento da punição desses crimes<sup>342</sup>. Alguns exemplos são Bolívia, Equador, El Salvador, Canadá, Chile, Estados Unidos, Honduras, Peru e República Dominicana. O principal resultado foi a eliminação parcial de estereótipos culturais certamente discriminatórios, bem como a proibição de efetuar considerações inadequadas, tais como a honra das vítimas, a sua história sexual prévia e a sua conduta durante o processo judicial. Certas violências sexuais também foram categorizadas como crime, incluindo estupro dentro do casamento

---

338 Ver, como exemplo, artigo 39.2 (Venezuela); artigo 309-6 (República Dominicana).

339 Ver, como exemplo, artigo 39.4 (Venezuela); artigo 6º (d) (Paraguai); artigo 10.2 (Uruguai).

340 Ver, como exemplo, artigo 39 (Venezuela); artigo 6º (Paraguai); artigo 3(a) (Argentina); artigo 3º(h) (Chile); artigo 5º(a) (Colômbia); artigo 309-6 (República Dominicana); artigo 10 (Uruguai).

341 Decreto Executivo nº 1982 de 18 de agosto de 2004.

342 Ver, como exemplo, Lei 25.087 (1999), que modifica o Código Penal para incluir crimes de violência sexual (Argentina); Lei 1.674, que altera o Código Penal relativo aos Crimes Sexuais (1997) e Lei 2.033, que protege as vítimas deste crime (Bolívia); Lei 360 sobre Crimes contra a Liberdade Sexual e a Dignidade Humana (1997) (Colômbia); Lei 19.617 que modifica o Código Penal em matéria de crimes sexuais (1999) (Chile); Lei 105 que reforma o Código Penal na área de crimes sexuais (Equador); reforma do Código Penal de 1998 para incluir crimes de violência sexual (El Salvador); reforma do Código Penal de 1997 em Honduras, onde a violência sexual é definida como um “crime de ordem pública” (Honduras); reforma do Código Penal de 1989, onde a pena para o crime de estupro é aumentada (México); Lei 27.115 que estabelece ação penal pública para crimes contra a liberdade sexual (Peru); Lei 24-97, que define a violência contra as mulheres, o assédio sexual e o incesto como crimes em 1997 (República Dominicana).

em vários países<sup>343</sup>. Essas reformas contribuíram para que essas formas de violência sejam consideradas como crimes, em vez de ameaças à “honra” e à “moralidade” da vítima<sup>344</sup>. Alguns exemplos de reformas recentes da linguagem nos códigos penais são encontrados na Bolívia<sup>345</sup>, Brasil<sup>346</sup>, Equador<sup>347</sup> e Argentina<sup>348</sup>.

268. Do mesmo modo, nos últimos anos, vários Estados reformaram ou revogaram as disposições que isentavam os estupradores de punição criminal ao contrair casamento com a vítima, como na Argentina, Brasil, Guatemala, Peru e Uruguai. Recentemente, o México passou a considerar o estupro marital como crime. Além disso, observa-se um aumento generalizado na criminalização de crimes sexuais e do estupro dentro do casamento, bem como uma ampliação na definição e na punição desse crime em países como Belize, Costa Rica, Honduras, Nicarágua e Panamá.
269. Igualmente, desde o início da década de 1990, uma série de reformas foram introduzidas na legislação de cerca de metade dos países caribenhos de língua inglesa em relação à violência sexual<sup>349</sup>. A nova legislação resultou no fortalecimento das punições impostas a essas formas de violência e aumentou os tipos criminais de agressão sexual, incluindo novos crimes como *grievous sexual assault* (agressão sexual grave) e *unlawful sexual connection*<sup>350</sup> (relação sexual ilícita). Também inclui requisitos para proteger as vítimas, como a Lei de Crimes Sexuais de Trinidad e Tobago (*Trinidad and Tobago Sexual Offences Act*) modificada em 2000, que determina a obrigatoriedade de um exame médico do acusado em certos crimes sexuais. Também foram adotadas diversas reformas no modo como as cortes conduzem audiências em casos de violência contra as mulheres, visando melhorar o tratamento das vítimas nos tribunais. Foram incluídas disposições para proteger a privacidade da vítima e, em certos casos, a privacidade do réu.
270. Entre outras formas de violência, o assédio sexual é proibido em diferentes graus em vários países<sup>351</sup>. Alguns exemplos são Argentina, Brasil, Canadá, Chile, Estados Unidos, Honduras,

---

343 Elizabeth Guerrero, *Violencia contra la Mujer en América Latina y el Caribe: Balance de Una Década 1990-2000*, Isis Internacional, Santiago do Chile, abril 2002, pág. 18; Tamayo, Giulia, *Derechos humanos de las mujeres, violencia contra la mujer y la paz en la región*. Revisão de avanços e desafios a cinco anos da Quarta Conferência Mundial sobre a Mulher. Relatório preparado por CLADEM para “Algo mais que palavras... mecanismos, recursos e justiça de gênero no século XXI”. Reunião Regional de ONGs da América Latina e do Caribe para Pequim+5. Lima, 5- 7 de fevereiro de 2000.

344 Elizabeth Guerrero, *Violência Contra a mulher na América Latina e no Caribe: Balanço de uma Década 1990-2000*, Isis Internacional, Santiago do Chile, abril de 2002, pág. 18.

345 Na Bolívia, a lei 2033 de 29 de outubro de 1999, *Ley de Protección a las Víctimas de Delitos Contra la Libertad Sexual* aumentou a pena pelo crime de estupro entre 5 a 15 anos, que anteriormente era de 4 a 10 anos. A norma também removeu a terminologia “mulher honesta.”

346 Em fevereiro de 2005, o Código Penal brasileiro foi reformado para remover a expressão “mulher honesta”.

347 O Código Penal equatoriano foi reformado em 1 de junho de 2005 para remover a expressão “mulher honesta” e substituí-la por vítima; no caso de crimes sexuais a linguagem “atentado contra o pudor” foi substituída por “abuso sexual”; circunstâncias excepcionais não serão consideradas para reduzir as penas em crimes sexuais, como, por exemplo, que o acusado se apresente voluntariamente perante a Justiça e que colabore com as autoridades na investigação do delito.

348 Conceitos como “pureza”, “castidade”, “honra” das vítimas e “mulher honesta” foram removidos da lei argentina para lidar com a violência sexual.

349 Lei de Ofensas Sexuais de 1995 (Antígua e Barbuda); Lei de Ofensas Sexuais e Violência Doméstica de 1991 (Bahamas); Lei de Ofensas Sexuais de 1992, Cap 154 (Barbados), Reforma do Código Penal de 1999 (Belize); Lei de Ofensas Sexuais de 1998 (Domínica); Lei de Ofensas Sexuais e Violência Doméstica de 1991 (Bahamas); Lei de Ofensas Sexuais de 1998 (Domínica); Lei de Ofensas Sexuais de 1986, Emenda 2000 (Trinidad e Tobago).

350 Apresentação por Tracy Robinson, professora de Direito, Universidade das Índias Ocidentais, Barbados, Reunião de Trabalho: *La Protección de los Derechos de las Mujeres en el Sistema Interamericano: Un Análisis del Acceso a la Justicia*, abril 19-20, 2005, Washington, D.C., sede da CIDH.

351 Ver, por exemplo, a Lei 10.224, que reforma o Código Penal Brasileiro para incorporar o assédio sexual (Brasil); Lei 105 que reformou o Código Penal para incluir o assédio sexual no local de trabalho



Equador, El Salvador, Paraguai, Peru e República Dominicana. Em diversas regiões do Caribe de língua inglesa, leis de assédio sexual foram sancionadas, com tratamento variado. Nas Bahamas e Santa Lúcia, o assédio sexual é criminalizado e, em Belize, está sujeito a legislação específica.

271. Alguns Estados reforçaram em sua legislação a ligação que existe entre a discriminação e a violência contra as mulheres. Por exemplo, no caso do Equador, a reforma do Código Penal de junho de 2005 estipula que certos atos discriminatórios podem constituir agravantes na prática de crimes sexuais, como por exemplo: local de nascimento, idade, sexo/gênero, etnia, cor, origem social, linguagem, religião, afiliação política, posição econômica, orientação sexual, saúde sexual, incapacidade e diferença com base em qualquer fator. As legislações também estão começando a considerar o alto risco de violência enfrentado por certos grupos de mulheres, como, por exemplo, a lei chilena que trata da violência intrafamiliar exige que os tribunais emitam medidas cautelares em casos de vítimas que sofrem algum tipo de deficiência ou outro fator de risco<sup>352</sup>.
272. Na maioria dos países, a legislação aplica-se a todo o território nacional e em alguns deles existe legislação específica a nível local. Por exemplo, no caso do México, em sua resposta ao questionário, o Estado informou que 28 das 32 unidades federativas adotaram uma lei para prevenir e punir a violência familiar. Além disso, em 21 unidades federativas, o Código Civil contempla a violência familiar como causa de divórcio, e 27 tipificam a violência familiar como um crime. Em 13 Códigos Penais, o crime de estupro entre cônjuges é tipificado. No caso da Argentina, a promoção da lei para proteger as mulheres contra a violência doméstica resultou na sanção de leis locais desse tipo em diferentes jurisdições em todo o país.
273. Ademais, dentro do Poder Legislativo foram criadas uma série de comissões para abordar diferentes temas sobre violência contra as mulheres e incidir no processo legislativo. Entre elas estão a Comissão sobre Mulheres e Desenvolvimento Humano no Congresso da República do Peru, as Comissões de Equidade e Gênero no Poder Legislativo do México, a Comissão de Equidade e Gênero e a Bancada de Mulheres no Uruguai, e a Comissão Legislativa sobre a Família, Mulheres, Crianças e Adolescentes, em El Salvador.
274. As respostas recebidas dos Estados ao questionário revelam que foram adotadas políticas públicas para abordar a violência contra as mulheres e suas causas em nível nacional, como um mecanismo de implementação do marco jurídico existente. Na Argentina, por exemplo, há o *Programa Nacional de Capacitação, Assistência Técnica e Conscientização sobre a Violência contra as Mulheres*. O programa facilita a criação e o fortalecimento de equipes multidisciplinares em todo o país para a prevenção e/ou atendimento da violência familiar, além da constituição de redes interinstitucionais e sociais. Este programa inclui um Registro Unificado de Casos de Violência contra as Mulheres no âmbito das relações familiares, com serviços de prevenção e atenção à violência. Em Belize, em setembro de 2005, o governo implementou um novo Plano Nacional de Ação para Combater a Violência contra as Mulheres, bem como um plano aplicável ao período 2006-2009 está sendo elaborado.
275. Na Bolívia, foi promulgado o *Plano Nacional de Políticas Públicas para o Exercício Pleno dos Direitos das Mulheres (2004-2007)*, que inclui mecanismos de prevenção e serviços de qua-

---

(Equador); em 1998, o Código Penal foi reformado para incluir o assédio sexual (El Salvador); em 1997, o Código Penal foi reformado para incluir o assédio sexual (Honduras); Lei 1.160 de 1997, que reformou o Código Penal para classificar o assédio sexual como crime (Paraguai); Lei 27.942 sobre Prevenção do Assédio Sexual (2003) (Peru); Lei 24-97 que criminaliza o assédio sexual (República Dominicana); nos Estados Unidos, o assédio sexual é uma forma de discriminação baseada no sexo que viola a seção VII da *Civil Rights Act* (1964). A seção VII é aplicável a empregadores com 15 ou mais funcionários, incluindo o governo estadual ou local. Também se aplica a agências estatais e organizações trabalhistas, bem como ao governo federal. O Decreto 2385/93 proíbe o assédio sexual no setor público (Argentina); Lei 20.005 que tipifica e sanciona o assédio sexual (Chile).

352 A Guatemala também tipificou o crime de discriminação. Ver Decreto 57 (2002).

lidade para o atendimento da violência intrafamiliar e sexual. No Brasil, em dezembro de 2004, o governo adotou o *Plano Nacional de Política para as Mulheres* (PNPM), como resultado da Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres, realizada em junho de 2004. O plano busca abordar o problema da violência de gênero através de uma abordagem integral, reduzir os índices de violência e conseguir a revisão da legislação brasileira nesse tema. Inclui, ainda, 31 medidas para combater a violência contra as mulheres, como capacitação de profissionais, criação de uma rede de serviços, distribuição de legislações específicas, produção de pesquisas sobre esses temas e a criação de unidades especializadas de defensorias públicas para as mulheres. O plano está sendo analisado com os municípios, a fim de alcançar uma implementação adequada a nível local.

276. No Chile, foram adotadas várias iniciativas nacionais para prevenir o problema da violência intrafamiliar, como o *Programa e o Plano Nacional de Prevenção da Violência Intrafamiliar e o Plano Nacional de Intervenção em Violência Intrafamiliar* para o período 2001-2006, que propõe ações em seis áreas: legislação; comunicações; promoção e prevenção; formação e capacitação; atenção ou oferta pública de serviços e geração de conhecimentos. Na Colômbia, o Estado adotou a política nacional denominada *Mulheres Construtoras de Paz e Desenvolvimento*, cujo objetivo principal é alcançar gradualmente a igualdade entre homens e mulheres em processos de participação na vida social, econômica, política e cultural do país. A política conta com uma série de áreas programáticas como emprego e desenvolvimento empresarial das mulheres, educação e cultura, saúde sexual e reprodutiva, violência contra as mulheres e fortalecimento institucional.
277. No Brasil, foi elaborado o *Plano Nacional para o Cuidado e Prevenção da Violência Intrafamiliar* (PLANNOVI), que contempla medidas de prevenção e promoção, detecção e atenção da violência intrafamiliar, envolvendo a ação de diferentes instituições públicas e da sociedade civil. Em El Salvador, o Instituto Salvadorenho para o Desenvolvimento da Mulher (doravante "ISDEMU"), criado em março de 1996, implementa o programa de *Saneamento da Relação Familiar*, com o objetivo de prestar atenção às vítimas, no que diz respeito à saúde física e mental, assistência social e orientação jurídica.
278. Na Guatemala, foi adotado a *Política Nacional de Promoção e Desenvolvimento das Mulheres Guatemaltecas, Plano de Equidade de Oportunidades*, que aborda a violência contra as mulheres e operacionaliza a Convenção de Belém do Pará, a Plataforma de Ação Mundial de Pequim e tem como objetivo a transformação de modelos de conduta social e cultural que funcionam em prejuízo das mulheres. A Guatemala também conta com o *Plano Nacional de Prevenção e Erradicação da Violência Intrafamiliar e da Violência contra as Mulheres* (PLANNOVI 2004-2014). No México existe um programa nacional para prevenir, punir e erradicar a violência contra as mulheres e a discriminação, denominado *Programa Nacional para a Igualdade de Oportunidades e não Discriminação contra as Mulheres* (doravante "Plano de Proequidade"). Esse programa foi criado por INMUJERES. O Plano de Proequidade visa a incorporação de uma perspectiva de gênero em todas as políticas e programas regulares de todos os setores da administração pública federal, bem como o impulso de novas políticas e programas. Além disso, INMUJERES formulou um *Programa Nacional por uma Vida sem Violência*, que constitui parte integrante do Plano de Proequidade.
279. No Panamá existe um Plano Nacional contra a *Violência Doméstica e Políticas de Convivência Cidadã*, que visa diminuir a violência doméstica e suas consequências sociais, econômicas e jurídicas. O plano inclui eixos de promoção, prevenção, atenção e reabilitação. No Paraguai, em 1994, a Secretaria da Mulher lançou o *Plano Nacional de Prevenção e Punição da Violência Contra a Mulher*, cuja implementação é realizada em coordenação com o *II Plano Nacional de Igualdade de Oportunidades entre Mulheres e Homens* (2003-2007), que tem por finalidade promover a incorporação de aspectos de gênero na elaboração, coordenação, execução, acompanhamento e avaliação das políticas públicas.

280. No Peru, foram adotados dois planos para promover o avanço dos direitos das mulheres: o *Plano Nacional de Igualdade de Oportunidades entre Mulheres e Homens* (2006-2010) e o *Plano Nacional contra a Violência à Mulher* (2002-2007). O Plano Nacional de Igualdade de Oportunidades tem como objetivo a institucionalização e integração da perspectiva da equidade de gênero, além da promoção de práticas, atitudes e valores não discriminatórios contra as mulheres. O Plano Nacional contra a Violência, por sua vez, tem por finalidade promover mudanças nos padrões socioculturais que toleram, legitimam ou agravam a violência contra as mulheres, o estabelecimento de mecanismos, instrumentos, procedimentos de prevenção, proteção, atenção, recuperação e reparação oportunos e eficazes para as mulheres vítimas de violência.
281. Na Venezuela existe um *Plano Nacional de Prevenção e Atendimento à Violência contra a Mulher* (2000-2005), elaborado pelo Instituto Nacional da Mulher, que está a cargo de uma comissão interinstitucional composta pelo Ministério do Interior e da Justiça, o Ministério da Educação, o Ministério da Ciência e Tecnologia, o Ministério da Saúde e a Comissão Científica Criminal e de Investigações Criminais (CICPC). Ademais, os Estados de Antígua e Barbuda, Bahamas, República Dominicana e São Cristóvão e Nevis informaram à Relatoria que adotaram planos nacionais para prevenir, punir e erradicar a violência contra as mulheres.

### C. Criação de programas governamentais para combater a violência e a discriminação contra as mulheres

282. A Relatoria tomou conhecimento de uma diversidade de programas e serviços que têm por objetivo prestar atendimento jurídico, psicológico e social a vítimas de violência. Existem diversas instituições públicas especializadas na prestação de serviços a essas mulheres, como orientação jurídica, psicológica e social, bem como assistência jurídica gratuita, com cobertura nacional e local.
283. Entre os serviços criados estão as Delegacias da Mulher e da Família<sup>353</sup>, com diferentes atribuições e recursos em diversos países das Américas<sup>354</sup>, e os programas gerenciados por órgãos ou instituições públicas encarregados de promover os direitos das mulheres. É importante ressaltar que muitos desses serviços são ofertados em colaboração com a sociedade civil, como entidades especializadas no atendimento a vítimas de violência contra as mulheres<sup>355</sup>. Em muitos países, também foram criados outros tipos de serviços, como linhas telefônicas de apoio, por meio das quais as vítimas podem obter orientação jurídica e psicológica, centros de informação e atendimento sobre violência física e psicológica<sup>356</sup>; centros de crise; aconselhamento no âmbito judicial e por meio de organizações da sociedade civil; além de programas de intervenção para autores de violência doméstica, com bons exemplos

---

353 Bons exemplos são encontrados no Equador, onde 30 delegacias foram criadas em 17 províncias e em Honduras, onde essas delegacias foram estabelecidas em todo o país com equipes multidisciplinares de atendimento.

354 Para uma avaliação do trabalho das Delegacias de Polícia das Mulheres, ver Elizabeth Guerrero, *Violencia Contra la Mujer en América Latina y el Caribe: Balance de Una Década 1990- 2000*, Isis Internacional, Santiago do Chile, abril de 2002, pág. 23.

355 Alguns exemplos desses programas incluem: na Jamaica, foi criada uma unidade de apoio às vítimas de violência contra a mulher, operando sob a supervisão do Ministério de Segurança Nacional; no Paraguai, a Secretaria Presidencial para a Mulher implementou serviços de assistência para mulheres vítimas de violência intrafamiliar e estabeleceu um centro de referência para vítimas de tráfico.

356 Exemplos desses programas podem ser encontrados nos países de Antígua e Barbuda, Argentina, Brasil, Honduras, México e Venezuela. No México, por exemplo, INMUJERES criou um programa de atendimento telefônico chamado “Vida Sem Violência” e em Buenos Aires, Argentina, foi criada uma linha telefônica chamada “Linha Mulheres”. Na Venezuela, o Estado criou uma linha telefônica gratuita de cobertura nacional, operada por psicólogos e advogados especializados no atendimento a mulheres vítimas de violência doméstica. Desde sua criação, em novembro de 2004, a linha já recebeu um total de 14.563 chamadas. Dentre as usuárias, 100% relataram sofrer violência psicológica e 74,51%, violência física.

encontrados no Caribe de língua inglesa. No Brasil, por sua vez, foi criada uma Procuradoria dentro da Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres, que tem por objetivo atender e ofertar assistência gratuita a demandas relacionadas a denúncias de violência contra as mulheres e casos de discriminação.

284. A Relatoria foi igualmente informada dos esforços realizados nos Estados para fornecer serviços de atendimento jurídico a mulheres vítimas de violência nos níveis federal, provincial/estadual e municipal. Na Bolívia, foram criados, em nível local, os Serviços Jurídicos Integrais, as Brigadas de Proteção, os albergues ou casas abrigo, bem como redes de atenção e prevenção da violência intrafamiliar. Segundo informações do Vice-Ministério da Mulher da Bolívia, há 28 Serviços Jurídicos Integrais, 24 Brigadas de Proteção à Família e 53 redes de atenção e prevenção à violência em todo o país. No Brasil, o Estado expandiu o número de *Delegacias Especializadas de Atendimento à Mulher* (equivalente às delegacias das mulheres), além de ampliar o número de Centros de Referência e os abrigos em todo o território nacional. Na Venezuela, por sua vez, foram criadas prefeituras, intendências e chefias civis a nível municipal, que funcionam em todo o território nacional, para prestar atenção e assistência jurídica às vítimas de violência. No Chile, o Serviço Nacional da Mulher (doravante denominado “SERNAM”) criou 23 centros para atender a violência contra as mulheres em 13 regiões do país e, em março de 2006, seis outros centros adicionais foram criados. Desde 2001, é realizado no Equador o projeto Fortalecimento Institucional de Organizações Locais para a Proteção dos Direitos da Mulher, que visa prestar assessoria jurídica a mulheres e jovens que sofrem violência doméstica, oferecendo-lhes orientação para o exercício de seus direitos humanos.
285. Na Colômbia, O Estado tem realizado esforços significativos para estabelecer serviços para mulheres vítimas de violência, com cobertura nacional<sup>357</sup>. Destaca-se a criação de Delegacias de Família, o Núcleo de Atendimento Integral às Vítimas de Crimes Sexuais, os Comitês Interinstitucionais que foram criados dentro da Defensoria do Povo para atender vítimas e sobreviventes de crimes sexuais, além da expansão territorial dos centros de atendimento do Instituto Colombiano de Bem-Estar Familiar e Rede de Solidariedade Social. Em Santa Lúcia, por sua vez, foram criadas equipes de resposta comunitária que capacitam grupos de voluntários para prestar assistência às vítimas, especialmente as que vivem em zonas afastadas dos serviços nacionais de justiça. No Peru, foram criados 42 centros de emergência para mulheres, com serviços públicos especializados e gratuitos que prestam atenção integral e multidisciplinar às vítimas de violência familiar e sexual. Esses centros, sendo dez localizados em Lima e os demais nas províncias, oferecem orientação jurídica e psicológica às vítimas.
286. Outros programas governamentais criados concentram-se na divulgação de informações sobre a violência contra as mulheres e nos mecanismos jurídicos existentes, principalmente através da sensibilização, colocando ênfase na gravidade do problema como violação dos direitos humanos e motivando um aumento de denúncias desses atos. Muitas dessas campanhas são realizadas durante datas importantes, como 25 de novembro, Dia Internacional para a Eliminação da Violência contra as Mulheres, e 8 de março, Dia Internacional das Mulheres. Uma campanha interinstitucional de enfrentamento da violência contra mulheres e meninas foi organizada na Jamaica, com a participação do Departamento de Assuntos da Mulher, e organizações da sociedade civil como *Woman’s Inc., Crisis Center, SISTREN Theatre Collective, Fathers Incorporated e Women’s Media Watch*, com o apoio de agências das Nações Unidas e da Agência Canadense para o Desenvolvimento Internacional (doravante denominada “CIDA”). No Brasil, a Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres apoiou a campanha *Uma Vida Sem Violência é um Direito da Mulher*, coordenada pela entidade “Agen-

---

357 Relatório do Estado Colombiano sobre a Aplicação da Plataforma de Pequim (1995) e os resultados do Vigésimo Terceiro Período Extraordinário de Sessões da Assembleia Geral (2000), Álvaro Uribe Vélez, Presidente da República, Carolina Barco Isackson, Ministra da Relações Exteriores, Martha Lucía Vázquez Zawadsky, Conselho Presidencial para a Igualdade das Mulheres, Bogotá, maio de 2004, pág. 125.

de”, e a campanha de Repúdio e Prevenção da Violência contra as Mulheres Camponesas no Estado de Santa Catarina, coordenada pela Associação das Mulheres Camponesas de Santa Catarina. No Paraguai, a Secretaria da Mulher e a Defensoria do Povo firmaram um acordo de cooperação interinstitucional para promover e disseminar informações sobre os direitos das mulheres, com foco na CEDAW e na Lei 1600 sobre Violência Doméstica. O acordo será implementado em nível nacional por meio das Delegações do Interior. Em Honduras, o Instituto Nacional da Mulher desenvolveu uma série de programas para disseminar informações sobre as leis vigentes, direcionadas a mulheres de diferentes setores e comunidades. Na República Dominicana, foram realizadas diversas campanhas nacionais através da rádio e outros meios de imprensa, com o objetivo de prevenir a violência e o tráfico de mulheres.

287. A CIDH verificou que a maioria dos Estados criou órgãos ou instituições específicas para a proteção dos direitos das mulheres em nível nacional, e alguns em nível local<sup>358</sup>. Esses órgãos e instituições variam em sua denominação, funcionamento, composição, competências, orçamento e recursos humanos. Alguns desses órgãos foram criados como subdivisões de ministérios responsáveis pelo desenvolvimento social, saúde e assuntos familiares; outros atuam como instituições consultivas dentro do Poder Executivo. Vários operam de forma descentralizada, enquanto alguns órgãos de nível nacional trabalham em coordenação com estruturas semelhantes em nível local. Além desses órgãos centrais, as questões relacionadas aos direitos das mulheres são abordadas por uma diversidade de instâncias do poder público, nos setores da justiça, polícia, saúde e relações internacionais.
288. Além das ações do poder público em nível central, a Relatoria tomou conhecimento da incorporação da perspectiva de gênero como área de atuação no trabalho das Defensorias do Povo, ou Defensorias Públicas, nos países da América Latina. Em muitos países, essas instituições trabalham com autonomia administrativa para defender e disseminar informações sobre os direitos humanos. A Relatoria foi informada de que em muitas delas, a perspectiva de gênero foi incorporada como área de atuação, particularmente em casos de violência e discriminação. Algumas dessas instituições investigam, de ofício ou a pedido da parte afetada, os atos e omissões da administração pública que impliquem violações de direitos humanos. A CIDH pôde constatar que essas defensorias desempenharam um papel educativo muito importante e atuam como ponte entre a sociedade civil e as distintas instâncias do Estado e de seus representantes.
289. A Relatoria também recebeu informação sobre espaços de colaboração interinstitucional que foram criados em diferentes países com o objetivo de fomentar a coordenação de ações estatais para prevenir, punir e erradicar a violência contra as mulheres. Entre os tipos de espaços criados estão mesas e comitês que compreendem uma diversidade de ministérios e representantes de diferentes setores do governo, com a finalidade de abordar o tema da violência contra as mulheres nos âmbitos da educação, justiça e saúde. Por exemplo, nas Bahamas, o Ministério dos Serviços Sociais e Desenvolvimento Comunitário criou um grupo de trabalho sobre violência contra as mulheres para estabelecer uma abordagem coordena-

---

358 A Relatoria teve conhecimento da criação dos seguintes órgãos e instituições: em Antígua e Barbuda (Diretoria de Assuntos de Gênero); Argentina (Conselho Nacional da Mulher); nas Bahamas (Departamento de Assuntos de Gênero); Belize (Departamento de Assuntos da Mulher e Comissão Nacional para a Mulher); Bolívia (Vice-Ministério da Mulher); Brasil (Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres); Chile (Serviço Nacional da Mulher); Colômbia (Conselho Presidencial para Mulheres); Costa Rica (Instituto Nacional da Mulher); Equador (Conselho Nacional da Mulher); El Salvador (IS-DEMU); Estados Unidos (Escritório sobre Violência contra as Mulheres, Departamento Federal de Justiça); Guatemala (Secretaria Presidencial para a Mulher, Secretaria de Obras Sociais da Esposa do Presidente e Coordenador Nacional para a Prevenção da Violência Doméstica e contra a Mulher); Honduras (Instituto Nacional das Mulheres); México (Instituto Nacional da Mulher); Panamá (Direção Nacional da Mulher do Ministério do Desenvolvimento Social); Nicarágua Instituto Nicaraguense da Mulher); Paraguai (Secretaria da Mulher da Presidência da República); Peru (Ministério da Mulher e do Desenvolvimento Social); República Dominicana (Secretaria de Estado da Mulher); São Cristóvão e Nevis (Departamento de Assuntos de Gênero); Santa Lúcia (Divisão de Assuntos de Gênero do Ministério da Saúde); São Vicente e Granadinas (Divisão de Assuntos de Gênero); na Venezuela (Instituto Nacional da Mulher).

da e sistemática nas áreas da saúde, políticas públicas e assistência social. No Chile existem várias iniciativas de coordenação intersetorial, incluindo a Comissão Interministerial para Prevenir a Violência Doméstica e acordos de cooperação entre o Ministério da Educação, o Ministério da Justiça e a Polícia Nacional do Chile (“Carabineros do Chile”) com o SERNAM.

290. Igualmente, a Relatoria recebeu informação sobre esforços de colaboração entre os organismos estatais encarregados de promover a proteção dos direitos das mulheres e organizações da sociedade civil que prestam serviços de atendimento jurídico, psicológico e social às vítimas de violência. Por exemplo, a Relatoria tomou conhecimento de uma série de redes criadas a nível nacional e local para promover a coordenação e o intercâmbio de informação estatística e qualitativa sobre o problema da violência contra as mulheres, além de ofertar serviços a vítimas, como na Argentina, Costa Rica, Equador e Estados Unidos.
291. Por fim, vários Estados informaram a Relatoria sobre os esforços para estabelecer sistemas centralizados de coleta de dados sobre violência contra as mulheres, com abrangência em todo o território nacional. Por exemplo, na República Dominicana, foi criado um sistema piloto de coleta de informações sobre violência intrafamiliar, no qual colaboram a Secretaria de Estado das Mulheres e organizações da sociedade civil. Em sua resposta ao questionário, o Estado manifestou que, por enquanto, os números fornecidos pelo poder público só apresentam parte da magnitude do problema da violência, devido ao alto número de casos que não são denunciados<sup>359</sup>. Da mesma forma, variáveis como violência sexual e saúde mental das mulheres não estão listadas nas estatísticas oficiais<sup>360</sup>. Esse panorama representa um grande desafio à criação e execução de medidas que contribuam para a diminuição desses problemas<sup>361</sup>.
292. Entre os esforços que merecem destaque na criação de sistemas centralizados de informação, está o caso da Argentina, onde o Conselho Nacional da Mulher, em cooperação com o UNICEF, lançou o Programa Nacional de Formação, Assistência Técnica e Sensibilização sobre Violência contra a Mulher. O objetivo do programa é compilar um Cadastro Único de Casos de Violência contra a Mulher, com a participação de 50 serviços em todo o país. O Registro visa produzir dados que permitam identificar, entre outras variáveis, o perfil da população atendida, seus antecedentes de violência intrafamiliar, o nível de risco no momento da consulta, o receio de utilizar os serviços e seu perfil socioeconômico. No Brasil, a Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres está desenvolvendo o Sistema Nacional de Informações de Gênero, que compila dados sobre temas prioritários para a Secretaria nas áreas de trabalho, economia, saúde, educação e violência contra a mulher, coletadas de diversas fontes. No México, o INMUJERES está colaborando com o Instituto Nacional de Estatística na coleta de informações adequadas sobre casos de violência contra as mulheres. Foram realizadas duas pesquisas que coletaram números importantes sobre esses casos de violência no país, que incluem a Pesquisa Nacional de Relações Domésticas e a Pesquisa sobre Violência Intrafamiliar.
293. Vários Estados comunicaram à Relatoria os esforços para desenvolver formulários padronizados para a coleta de informações sobre casos de violência contra as mulheres, garantindo maior uniformidade nos dados e permitindo sua desagregação por variáveis como sexo/gênero, raça e etnia, que têm sido notavelmente ausentes nos esforços atuais de coleta de informações oficiais. Na Guatemala, por exemplo, o Estado informou a criação de um formulário padrão para a coleta de dados sobre violência intrafamiliar, estruturado para desagregar as informações por sexo/gênero, idade, etnia, estado civil, entre outros critérios. O documento foi elaborado e acordado em conjunto pelo poder público e organizações da

---

359 Resposta do Estado da República Dominicana ao questionário da CIDH sobre a situação do acesso à justiça das mulheres nas Américas, 31 de outubro de 2005.

360 Resposta do Estado da República Dominicana ao questionário da CIDH sobre a situação do acesso à justiça das mulheres nas Américas, 31 de outubro de 2005.

361 Resposta do Estado da República Dominicana ao questionário da CIDH sobre a situação do acesso à justiça das mulheres nas Américas, 31 de outubro de 2005.

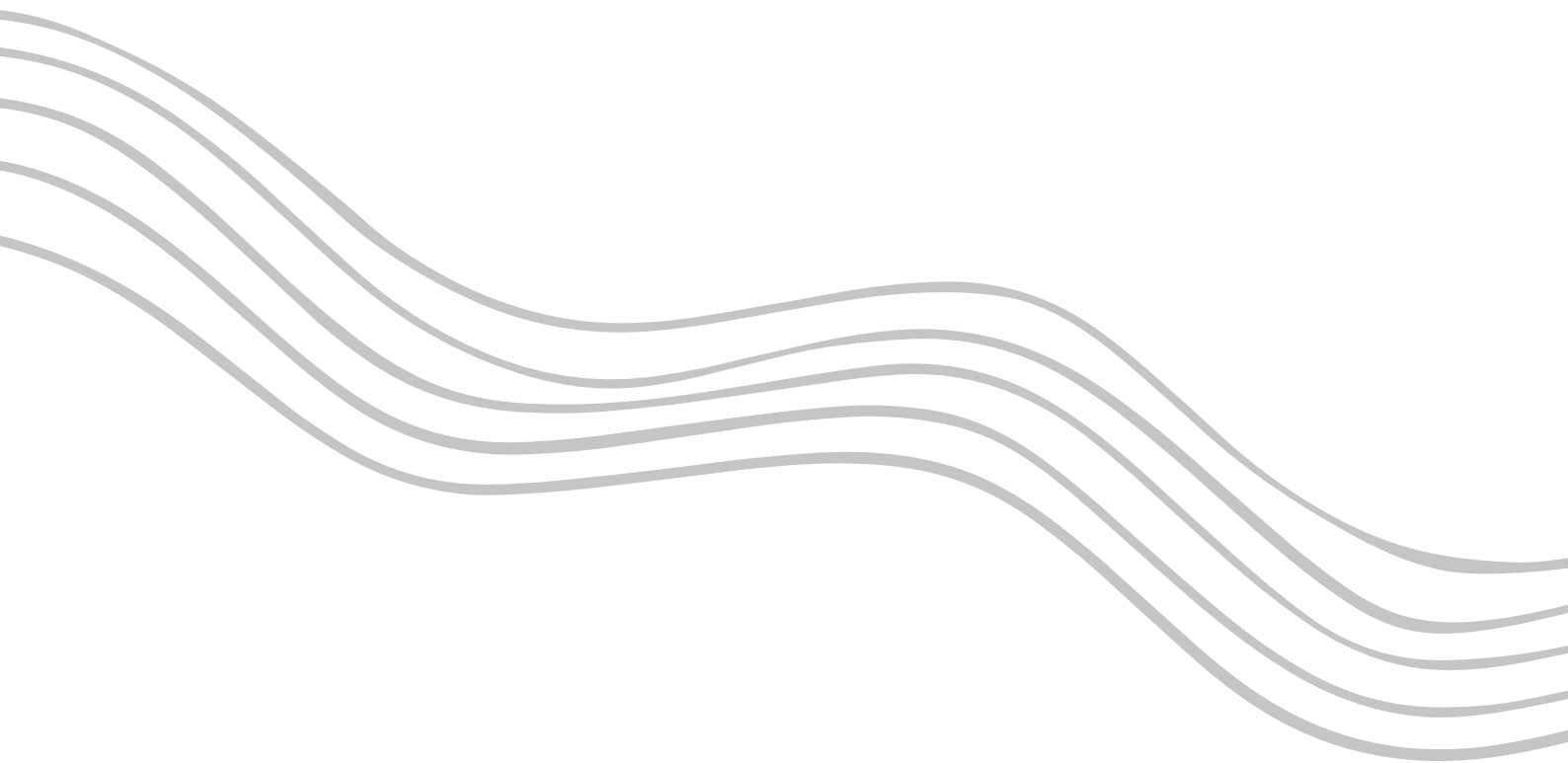
sociedade civil que atuam na defesa e proteção dos direitos das mulheres. Esse formulário será utilizado por diversas instituições, incluindo o Ministério Público, a Procuradoria-Geral da República, a Direção-Geral da Polícia Nacional Civil, os Juizados de Família, os Escritórios de Advocacia Populares e a Ouvidoria dos Direitos Humanos, que mantêm atualmente um registro de todas as denúncias de violência doméstica, e enviam essa informação ao Instituto Nacional de Estatística. Belize também emprega um Formulário de Registro sobre Violência Baseada em Gênero, que está sendo usado por uma diversidade de setores estatais, como a área da saúde.





IV

## **CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES**



## CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

294. A CIDH expressa sua grande preocupação pelo fato de que a maioria dos atos de violência contra as mulheres ficam impunes, perpetuando a aceitação social deste fenômeno. Por esse motivo, reitera aos Estados a necessidade de melhorar a resposta judicial para cumprir plenamente sua obrigação de devida diligência. Nas circunstâncias atuais, as mulheres vítimas de violência não podem exercer plenamente seus direitos consagrados na Convenção de Belém do Pará, na Convenção Americana, na Declaração Americana e em outros instrumentos internacionais de proteção aos direitos humanos. A CIDH e sua Relatoria confirmaram, por meio deste projeto, que o próximo passo para o avanço dos direitos das mulheres é ir além do reconhecimento formal, garantindo mecanismos para seu real e efetivo exercício.
295. A análise e as recomendações deste relatório baseiam-se, sobretudo, nas obrigações regionais de direitos humanos assumidas voluntariamente pelos Estados americanos, especialmente na Convenção Americana, na Declaração Americana e na Convenção de Belém do Pará. De acordo com suas obrigações no âmbito do direito internacional, os Estados têm o dever de empregar a devida diligência para prevenir, investigar, punir e erradicar a violência contra as mulheres. Da mesma forma, garantir o acesso a mecanismos jurídicos adequados e eficazes constitui um pré-requisito essencial para o pleno cumprimento desta obrigação.
296. As recomendações contidas neste relatório estão orientadas ao desenho de intervenções e ações estatais para garantir uma resposta judicial idônea, imediata, oportuna, exaustiva, séria e imparcial, frente a atos de violência contra as mulheres. As recomendações têm três objetivos específicos. O primeiro é incentivar os Estados a desenvolverem uma política pública abrangente, sustentada por recursos adequados, para garantir que as mulheres vítimas de violência tenham acesso oportuno à justiça e que os atos de violência sejam devidamente prevenidos, investigados, punidos e reparados. Em segundo lugar, incentivar os Estados a criarem as condições necessárias para que as mulheres possam acessar o sistema de justiça como meio de reparação pelos atos de violência sofridos, garantindo um tratamento digno por parte dos agentes públicos. Por último, têm por finalidade motivar os Estados a adotarem políticas públicas destinadas a reestruturar as concepções estereotipadas acerca do papel das mulheres na sociedade e promover a erradicação de padrões socioculturais discriminatórios que impedem seu acesso pleno à justiça.
297. As recomendações feitas são de natureza dupla: recomendações gerais e recomendações por categoria de atendimento e resposta. As recomendações foram orientadas a problemas que surgem da atuação da justiça, das leis e normas dos Estados, além das políticas de governo. Nas recomendações, a CIDH considerou as necessidades especiais de grupos ou setores sociais expostos a processos estruturais de discriminação e violência.
298. A CIDH reitera seu compromisso de colaborar com os Estados americanos na busca de soluções para os problemas identificados. Algumas medidas adotadas para enfrentar essa situação refletem a compreensão e o reconhecimento da gravidade dos problemas existentes, além do compromisso de integrantes do setor público e da sociedade civil em abordar, de forma eficaz, as diversas barreiras que impedem as mulheres de denunciar atos de violência e discriminação e de acessar uma tutela jurisdicional efetiva.

### Recomendações gerais

1. Elaborar uma política estatal integral e coordenada, respaldada com recursos públicos apropriados, para garantir que as vítimas de violência tenham um acesso pleno a uma adequada proteção judicial para remediar os fatos sofridos, e que os atos de violência sejam adequadamente prevenidos, investigados, punidos e reparados.

2. Garantir a devida diligência para que todos os casos de violência por razão de gênero sejam objeto de uma investigação oportuna, completa e imparcial, assim como a adequada punição dos responsáveis e a reparação das vítimas.
3. Reforçar a capacidade institucional para enfrentar a impunidade em casos de violência contra as mulheres, por meio de investigações criminais eficazes e de um acompanhamento judicial consistente, assegurando uma punição adequada e a devida reparação.
4. Adotar políticas públicas destinadas a reestruturar os estereótipos sobre o papel das mulheres na sociedade e promover a erradicação de padrões socioculturais discriminatórios que impedem seu acesso pleno à justiça, que incluam programas de capacitação e políticas integrais de prevenção.
5. Os Poderes Legislativos, Executivos e Judiciários devem analisar, por meio de um escrutínio rigoroso, todas as leis, normas, práticas e políticas públicas que estabeleçam diferenças de tratamento baseadas no sexo/gênero ou que possam ter um impacto discriminatório nos termos definidos neste relatório.
6. Aplicar devidamente as recomendações anteriormente formuladas pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos, e das agências das Nações Unidas como a Relatoria das Nações Unidas sobre violência contra a mulher e o Comitê que monitora o cumprimento da CEDAW, bem como de outros organismos internacionais, com o fim de eliminar as múltiplas barreiras que as mulheres enfrentam para acessar a justiça.

## Recomendações específicas

### Investigação, julgamento e punição de atos de violência contra as mulheres

1. Fortalecer a capacidade institucional de instâncias judiciais, como o Ministério Público, a polícia, as cortes e tribunais, e os serviços de medicina forense, em termos de recursos financeiros e humanos, para combater o padrão de impunidade frente a casos de violência contra as mulheres, através de investigações criminais efetivas que tenham um acompanhamento judicial apropriado, garantindo assim uma adequada punição e reparação. Isso envolve a aquisição dos equipamentos técnicos necessários para realizar perícias de tipo química e forense, bem como todas as provas que sejam requeridas para esclarecer os fatos investigados.
2. Implementar medidas imediatas para garantir a formação efetiva sobre os direitos das mulheres a todos os agentes públicos envolvidos na condução de casos de violência contra as mulheres, incluindo procuradores, policiais, juízes, defensores públicos, servidores administrativos e profissionais da medicina forense. O objetivo é assegurar a aplicação das normas nacionais e internacionais na investigação e instrução processual desses crimes, além de garantir o respeito à integridade e dignidade das vítimas, bem como de suas famílias, tanto no momento da denúncia quanto ao longo de sua participação no processo judicial.
3. Adotar medidas destinadas a institucionalizar a colaboração e o intercâmbio de informações entre as autoridades responsáveis pela investigação de atos de violência e discriminação, particularmente entre o Ministério Público e a polícia.
4. Desenvolver protocolos para facilitar e promover uma investigação eficaz, padronizada e transparente de atos de violência física, sexual e psicológica. Esses protocolos devem detalhar a complexidade das provas e estabelecer os elementos mínimos necessários para uma fundamentação probatória adequada, incluindo evidências científicas/peri-

ciais, psicológicas, físicas/materiais e testemunhais. Além disso, é fundamental incentivar a abordagem multidisciplinar na investigação desses crimes.

5. Sistematizar as decisões dos organismos regionais e internacionais de proteção aos direitos humanos das mulheres sobre os processos de investigação de casos de violência, e tornar essa informação acessível a agentes públicos a nível nacional e local.
6. Desenvolver programas educativos para os cidadãos, desde uma etapa formativa e precoce, para promover o respeito às mulheres como iguais e o reconhecimento das suas necessidades particulares, assim como o respeito dos seus direitos à não violência e à não discriminação.
7. Identificar e institucionalizar novas formas de capacitação de servidores públicos através de todos os setores (justiça, segurança, saúde e educação), que abordem de maneira integral o direito das mulheres a viver livres de violência e discriminação, além do devido respeito à sua integridade física e psicológica por parte dos servidores públicos no exercício de suas funções.

### Proteção cautelar e preventiva

1. Estruturar e institucionalizar programas de capacitação para todos os agentes públicos envolvidos no monitoramento e supervisão de medidas protetivas e preventivas à violência contra as mulheres, com ênfase na atuação policial. Esses programas devem reforçar a necessidade de assegurar o cumprimento efetivo dessas medidas e as consequências de sua violação. Além disso, é essencial responsabilizar e punir os agentes que não realizarem o devido acompanhamento dessas determinações.
2. Fortalecer as políticas de prevenção de atos de violência e discriminação contra as mulheres, mediante um enfoque integral, que abranja os setores de justiça, educação e saúde, além de abordar as distintas manifestações da violência e os contextos em que esta ocorre.
3. Implementar medidas e campanhas de divulgação destinadas ao público em geral sobre o dever de respeitar os direitos das mulheres em matéria civil, política, econômica, social, cultural, sexual e reprodutiva; os serviços e mecanismos jurídicos disponíveis para as mulheres que sofreram a violação de seus direitos; e as consequências previstas na legislação para os perpetradores.
4. Elaborar e implementar mecanismos jurídicos de caráter cautelar, simples, céleres e acessíveis, que possam funcionar como um remédio ideal e efetivo para prevenir situações de violência contra as mulheres.

### Tratamento das vítimas por instâncias judiciais de proteção

1. Assegurar garantias efetivas para que as vítimas possam denunciar atos de violência, incluindo a adoção de medidas eficazes de proteção para denunciante, sobreviventes e testemunhas. Além disso, implementar ações para resguardar a privacidade, dignidade e integridade das vítimas tanto no momento da denúncia quanto ao longo do processo penal.
2. Divulgar informação a nível nacional sobre os serviços jurídicos existentes para vítimas de violência contra as mulheres, tendo em consideração a diversidade do público-alvo com base nas suas diferentes raças, etnias e línguas.

3. Garantir que as vítimas de violência e seus familiares possam obter informações completas e verdadeiras, de maneira célere e digna, sobre o processo judicial relacionado aos fatos denunciados.

## Instâncias do sistema de justiça

1. Criar instâncias e serviços jurídicos adequados e eficazes nas áreas rurais, marginalizadas e economicamente vulnerabilizadas, com o objetivo de garantir que todas as mulheres tenham pleno acesso a uma proteção judicial efetiva contra atos de violência.
2. Aumentar o número de defensores públicos ou advogados dativos disponíveis para mulheres vítimas de violência e discriminação.
3. Criar instâncias especializadas em direitos das mulheres no âmbito do Ministério Público, da polícia e dos tribunais, com equipe qualificada e recursos adequados para assegurar uma abordagem com perspectiva de gênero no tratamento de casos de mulheres que buscam uma solução eficaz contra atos de violência.
4. Criar e melhorar sistemas de registros de informação estatística e qualitativa de casos de violência contra as mulheres dentro do sistema da justiça. Fortalecer os registros de informação sobre esses casos para garantir sua padronização, confiabilidade e transparência.
5. Elaborar mecanismos para alcançar a padronização entre os sistemas de informação de atos de violência contra as mulheres a nível nacional.
6. Implementar medidas para que os sistemas de informação reflitam de maneira adequada a situação a nível nacional e local, incluindo especialmente relatórios sobre violência em áreas rurais e marginalizadas.
7. Adotar medidas para que os sistemas de informação possam desagregar os dados por sexo/gênero, idade, raça e etnia, entre outros fatores de risco, relacionados a atos de violência e discriminação.
8. Manter estatísticas confiáveis e atualizadas que incluam todos os atores que perpetuam a discriminação e a violência contra as mulheres.
9. Considerar, na formulação de políticas públicas, os desafios evidenciados pelas estatísticas oficiais sobre as diversas formas de violência e discriminação contra as mulheres.
10. Possibilitar que as informações coletadas pelo poder público em todos os setores sobre casos de violência e discriminação sejam analisadas e sistematizadas com perspectiva de gênero.
11. Incentivar a criação de um formulário unificado para a coleta de informações sobre casos de violência e discriminação, que possa ser utilizado por diversos setores, incluindo governo, sistema de justiça, saúde, organizações internacionais, setor acadêmico e sociedade civil. Além disso, fomentar projetos-piloto para avaliar sua eficácia.
12. Institucionalizar espaços e métodos para o intercâmbio de informações entre diversos setores, incluindo órgãos e instituições públicas responsáveis pelo tema, vítimas, suas comunidades, setor privado, setor acadêmico, organismos internacionais e organizações da sociedade civil. Além disso, facilitar a colaboração e a disseminação das informações entre as fontes e os usuários.

13. Desenvolver iniciativas para tornar as informações disponíveis à população em um formato acessível, considerando as necessidades de diferentes públicos, faixas econômicas, níveis educacionais, culturas e idiomas. Além disso, garantir que a segurança e a privacidade das vítimas sejam prioridades nesse processo de divulgação.

## Necessidades específicas das mulheres indígenas e afrodescendentes

1. As políticas nacionais voltadas para a promoção dos direitos de todas as mulheres devem considerar as necessidades específicas das mulheres indígenas e afrodescendentes, adotando uma abordagem integrada para incorporá-las nas ações dos sistemas de justiça.
2. Desenhar e adotar políticas culturalmente pertinentes, com a participação de mulheres indígenas e afrodescendentes, dirigidas à prevenção, investigação, punição e reparação de atos de violência e discriminação cometidos contra elas.
3. Adotar medidas e campanhas de divulgação orientadas para essas comunidades, ao Estado e à sociedade em geral, sobre os problemas específicos enfrentados por elas, para gerar compromissos de ação na solução dos mesmos. Além disso, garantir o respeito aos seus direitos humanos, incluindo o acesso a serviços jurídicos adequados e eficazes diante de violações de seus direitos.
4. Desenvolver iniciativas de coleta de informações, estatísticas, pesquisas e estudos que reflitam a situação específica das mulheres indígenas e afrodescendentes, com o objetivo de que sirvam de base para a formulação de políticas públicas voltadas para a prevenção, punição e erradicação de atos de violência e discriminação perpetrados contra elas.
5. Incorporar no ordenamento jurídico, assim como nas políticas institucionais, o respeito à identidade cultural e étnica da população, sua língua e especificidades.
6. Implementar e fortalecer medidas para criar um aparelho estatal multilíngue em países com populações multiculturais e de diversidade linguística. Criar serviços de tradução gratuitos, imparciais, culturalmente pertinentes e sensíveis à visão de mundo das usuárias.
7. Criar sistemas e métodos de laudos e perícias antropológicas para casos de violência e discriminação contra as mulheres.

## Legislação, políticas e programas governamentais

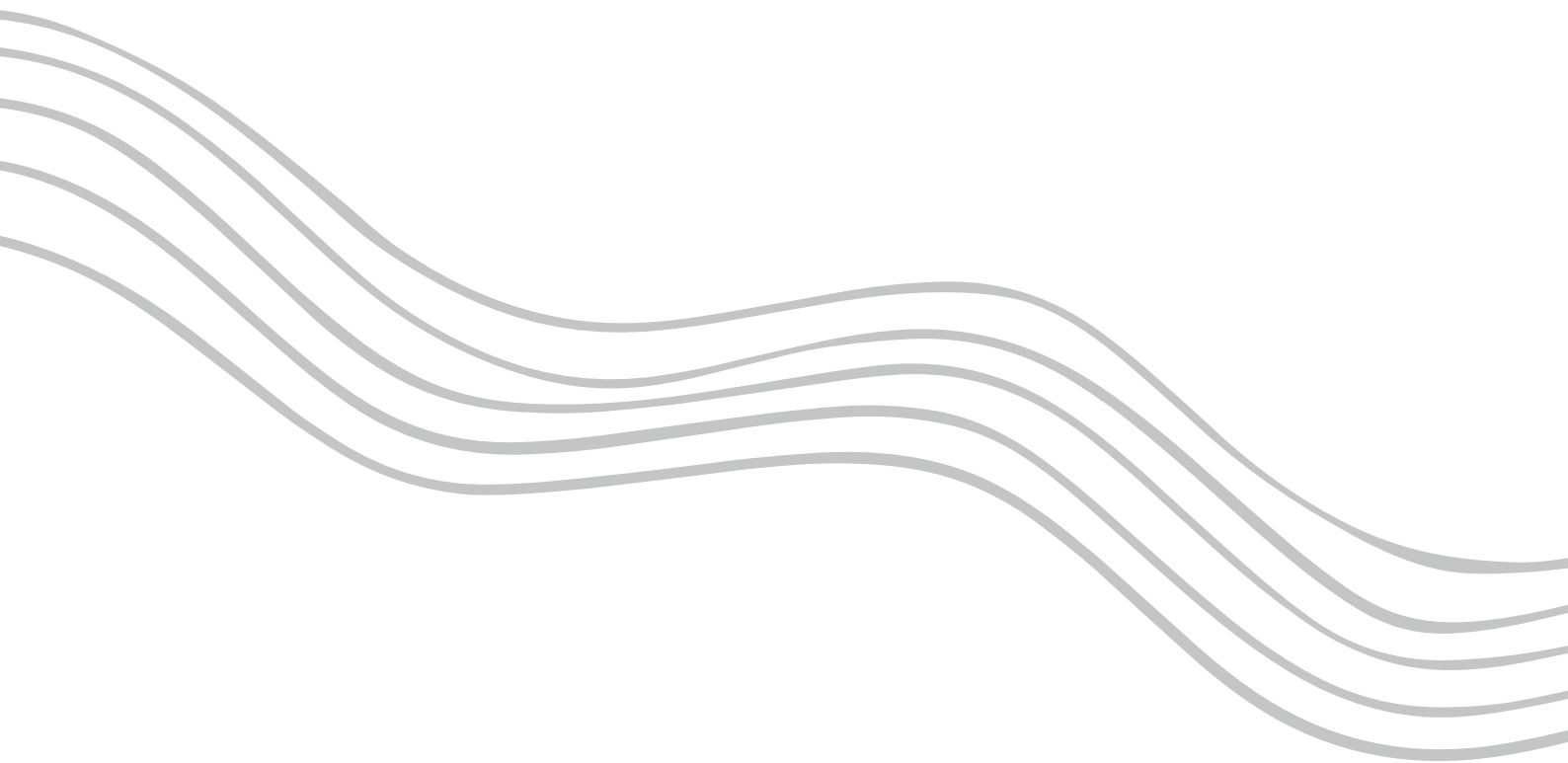
1. Reformar o conteúdo do ordenamento jurídico existente destinado a proteger os direitos das mulheres, tanto civis quanto criminais, a fim de adequá-lo com os princípios consagrados na Convenção Americana, na Convenção de Belém do Pará e na CEDAW, entre outros instrumentos internacionais de direitos humanos.
2. Garantir a efetiva aplicação da legislação nacional e das políticas públicas voltadas à proteção das mulheres contra a violência e a discriminação, bem como suas repercussões políticas, econômicas e sociais. Além disso, assegurar a alocação de recursos adequados e a devida regulamentação para viabilizar sua implementação em todo o território nacional.

3. Criar e fortalecer programas de capacitação para agentes públicos nos setores da justiça e da polícia sobre a implementação efetiva do ordenamento jurídico e das políticas públicas existentes, mediante medidas destinadas a garantir sua sustentabilidade e institucionalização.
4. Identificar e criar indicadores e sistemas interinstitucionais de monitoramento sobre a implementação da legislação e das políticas destinadas a prevenir e erradicar os efeitos da violência e da discriminação contra as mulheres.
5. Estabelecer mecanismos interinstitucionais de coordenação e diálogo entre os programas e serviços, em âmbito nacional e local, voltados para mulheres vítimas de violência e discriminação. Esses mecanismos devem promover a integração entre os programas de alcance nacional e sua articulação com as iniciativas locais.
6. Atribuir um maior número de recursos públicos às organizações responsáveis pela prestação de serviços de natureza jurídica, psicológica e social a mulheres vítimas de violência.
7. Implementar políticas públicas e criar instituições destinadas a combater a violência e a discriminação que as mulheres sofrem em áreas rurais, marginalizadas e economicamente vulnerabilizadas. Formar equipes multidisciplinares de trabalho para determinar a dimensão do problema da violência e da discriminação nessas áreas, bem como identificar estratégias integrais para seu enfrentamento.
8. Adotar as medidas requeridas para completar a ratificação e implementação da Convenção Americana, a Convenção de Belém do Pará e o Protocolo da CEDAW.
9. Criar mecanismos para aumentar a participação das mulheres nos sistemas eleitorais, nos cargos públicos e em especial no sistema da justiça. Garantir, através de mecanismos apropriados, a nomeação de mulheres para os Tribunais Superiores de Justiça, Supremos Tribunais e Tribunais Constitucionais.
10. Nomear mulheres para ocupar cargos nas organizações do sistema interamericano de direitos humanos, como a CIDH e a Corte Interamericana, a fim de alcançar um maior equilíbrio na representação de homens e mulheres nessas instâncias.





# **ANEXO A**



## ANEXO A

### Projeto sobre acesso à justiça das mulheres nas Américas

1. Nos últimos dois anos, com o apoio do Governo da Finlândia, a Relatoria sobre Direitos das Mulheres da CIDH desenvolveu uma série de atividades para a coleta de informações, visando obter um panorama abrangente dos principais desafios enfrentados por mulheres vítimas de violência ao buscar acesso a mecanismos jurídicos adequados e eficazes. Nesse processo, foram realizadas diversas ações, incluindo a circulação de um questionário aos Estados Membros da OEA, especialistas da sociedade civil, organismos internacionais e setor acadêmico (disponível no ANEXO B), além da organização de cinco reuniões de trabalho com especialistas em nível regional e sub-regional. Esses encontros ocorreram em Washington, D.C. (19-20 de abril), Peru (1-2 de agosto), Costa Rica (11-12 de agosto), Argentina (12-13 de setembro) e Jamaica (29-30 de setembro). Ademais, um elemento essencial para alcançar esse objetivo foi a utilização das evidências, resultados e recomendações provenientes do trabalho da CIDH e da Relatoria no campo dos direitos humanos, com especial atenção aos direitos das mulheres.

#### 1. Questionário

2. A CIDH recebeu respostas ao questionário de 23 Estados Membros da OEA: Antígua e Barbuda, Argentina, Bahamas, Belize, Bolívia, Brasil, Canadá, Chile, Colômbia, Costa Rica, El Salvador, Estados Unidos, Guatemala, Jamaica, México, Panamá, Paraguai, Peru, República Dominicana, São Cristóvão e Nevis, São Vicente e Granadinas, Santa Lúcia e Venezuela. Esse questionário foi o mais respondido na história da CIDH.
3. A Relatoria também recebeu informações e documentos relacionados ao questionário, enviados por diversas organizações e especialistas no tema. Nesse esforço contribuíram organizações do sistema interamericano como a Comissão Interamericana de Mulheres (CIM) e o Centro de Justiça das Américas (CEJA). Também foram recebidas informações de Zarella Villanueva Monge, Juíza da Suprema Corte de Justiça da Costa Rica, de Emilse Ardaya, Ministra da Suprema Corte de Justiça em Assuntos Cíveis da Bolívia, e de Maria Cristina Hurtado, Defensora Delegada da Criança, da Mulher e Juventude da Colômbia.
4. Além disso, diversas organizações da sociedade civil apresentaram informações, entre as quais se destacam: a American Civil Liberties Union e o Centro de Direitos Reprodutivos (Estados Unidos); o Centro de Direitos Humanos 'Miguel Agustín Pro Juárez' (México); CLADEM – Comitê Latino-Americano e Caribenho para a Defesa dos Direitos da Mulher (Uruguai); Sisma Mujer Corporation (Colômbia); a Fundação Pro Bono (Chile); FEIM – Fundação para o Estudo e Pesquisa da Mulher (Argentina); Human Rights Watch (Estados Unidos) e a Comissão Mexicana para a Defesa e Promoção dos Direitos Humanos (México). Especialistas no tema como Verónica Undurraga, advogada e acadêmica da Universidade do Chile, também apresentaram suas observações e/ou documentação; Andrea Laura Gastrón, pesquisadora sobre questões de gênero e justiça na Argentina; e Nicole Silvestre. A Relatoria agradece o envio de toda a informação proporcionada, que evidencia o crescente compromisso que se observa na região de implementar e promover ações para melhorar a tutela judicial frente a atos de violência contra as mulheres.

#### 2. Reuniões de especialistas sub-regionais e regionais

5. A divulgação e a circulação do questionário foram complementadas pela realização de cinco reuniões com especialistas em nível regional e sub-regional, ocorridas em:

Washington, D.C. (19-20 de abril), Peru (1-2 de agosto), Costa Rica (11-12 de agosto), Argentina (12-13 de setembro) e Jamaica (29-30 de setembro). As oficinas sub-regionais foram organizadas em colaboração com entidades que atuam na proteção dos direitos das mulheres nas Américas e na promoção do direito de viver sem violência, incluindo: o Instituto de Defesa Legal (Peru); a Equipe Latino-Americana de Justiça e Gênero e o Centro de Estudos Jurídicos e Sociais (Argentina); o Instituto Interamericano de Direitos Humanos (Costa Rica) e o Fundo de Desenvolvimento das Nações Unidas para a Mulher (Jamaica).

6. As reuniões tiveram como principais objetivos a coleta de informações sobre as principais barreiras enfrentadas por mulheres ao buscar acesso a mecanismos jurídicos adequados e eficazes em casos de violência, bem como a identificação de recomendações que a CIDH possa encaminhar aos Estados Membros da OEA para aprimorar a resposta judicial a esses atos.
7. Durante as reuniões, que contaram com a participação de cerca de 130 especialistas, os participantes aprofundaram a discussão sobre o acesso à justiça sob diferentes perspectivas, incluindo a violência contra as mulheres, a discriminação de gênero dentro do sistema de justiça, os resultados e aprendizados de estudos sobre o tema, o impacto dos instrumentos legais internacionais e regionais, a necessidade de uma abordagem multissetorial para garantir um acesso efetivo e a utilização do sistema interamericano. Foram identificadas e analisadas diversas barreiras que dificultam a proteção judicial adequada, como entraves institucionais, orçamentários, geográficos, culturais, linguísticos e econômicos, além de estratégias abrangentes e multidisciplinares para superá-los. Os participantes também apresentaram recomendações específicas que a CIDH e a Relatoria podem encaminhar aos Estados Membros da OEA para enfrentar os desafios persistentes.
8. A Relatoria sobre direitos das mulheres e a CIDH expressam seu agradecimento aos Estados, às organizações e aos indivíduos que participaram das reuniões regionais e sub-regionais. Sua colaboração representa o compromisso real assumido por vários setores, incluindo os Estados Membros da OEA, para reparar os entraves e desafios que as mulheres ainda enfrentam ao denunciar atos de violência e discriminação e assim conseguir uma punição e reparação efetiva dos fatos sofridos.



## **ANEXO B**



## **ANEXO B**

### QUESTIONÁRIO

### RELATÓRIO SOBRE A SITUAÇÃO DE ACESSO À JUSTIÇA DAS MULHERES NAS AMÉRICAS: QUESTIONÁRIO

#### INTRODUÇÃO

##### *Objetivos:*

O presente questionário foi preparado como parte do plano de trabalho da Relatoria Especial sobre os Direitos da Mulher (Relatoria da Mulher) da Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH). Tem como objetivo coletar informações sobre as maiores conquistas e desafios no acesso à justiça das mulheres nas Américas. As informações fornecidas serão analisadas em um relatório com recomendações concretas para os Estados Membros da Organização dos Estados Americanos (OEA) sobre as medidas a serem implementadas para melhorar o acesso à justiça das mulheres de acordo com suas obrigações regionais.

A CIDH e sua Relatoria sobre os Direitos das Mulheres dedicam atenção especial aos direitos humanos das mulheres e à promoção da equidade e igualdade de gênero. Desde sua criação em 1994, essa Relatoria tem desempenhado um papel fundamental na missão da CIDH de proteger os direitos das mulheres, por meio da publicação de estudos temáticos, do suporte à formulação de nova jurisprudência em casos individuais e da investigação de questões amplas que impactam os direitos das mulheres em países específicos da região. Essas atividades incluem visitas a países e a elaboração de relatórios sobre a situação local.

O atual plano de trabalho da Relatoria das Mulheres concentra-se numa tarefa prioritária para os direitos das mulheres no continente: garantir o seu acesso efetivo à justiça, especialmente quando são sujeitas a violência e discriminação. Durante este ano, a Relatoria da Mulher está conduzindo um processo de consulta, mediante este questionário e uma série de consultas sub-regionais, com os seguintes objetivos:

- Coletar informações sobre os entraves que as mulheres encontram para acessar a justiça na região, especialmente quando são vítimas de violência e discriminação;
- Coletar informações sobre novas estratégias e boas práticas para enfrentar esses entraves, além de informações sobre a causa pela qual algumas estratégias não produziram os resultados esperados;
- Elaborar uma análise acompanhada de recomendações para auxiliar os Estados Membros da OEA no cumprimento de suas obrigações regionais, garantindo às mulheres um acesso efetivo à justiça.

Esse processo de consulta inclui os setores público, da sociedade civil, organizações regionais e internacionais, o setor acadêmico, entre outros.

As respostas ao presente questionário devem ser enviadas até 31 de outubro de 2005 para:

Comissão Interamericana de Direitos Humanos  
Organização dos Estados Americanos  
1889 F Street, NW Washington, D.C. 20006  
[cidhoea@oas.org](mailto:cidhoea@oas.org)

### *Informações Solicitadas:*

Este questionário busca coletar informações quantitativas e qualitativas. Recomenda-se a inclusão de relatórios e avaliações específicas sobre o tema, bem como gráficos, dados estatísticos e informações orçamentárias, entre outros. No que se refere a aspectos geográficos, solicita-se o envio de informações em níveis nacional, local, urbano e rural. Nos países federativos, devem ser consideradas informações de todos os estados e províncias. Além disso, solicita-se a apresentação de dados sobre a situação específica de mulheres pertencentes a grupos vulneráveis à violência e discriminação, como mulheres afrodescendentes, indígenas, meninas e idosas, entre outras.

O presente questionário define a **violência contra a mulher** como qualquer ação ou conduta, baseada em seu gênero, que cause morte, dano, sofrimento físico, sexual ou psicológico, tanto no âmbito público, como no privado. Inclui a violência física, sexual e psicológica que ocorre no contexto familiar ou doméstico, ou em qualquer outra relação interpessoal, independentemente de o agressor compartilhar ou ter compartilhado a mesma residência que a mulher. Isso abrange, entre outros, estupro, maus-tratos e abuso sexual. Também engloba a violência praticada na comunidade por qualquer pessoa, incluindo estupro, abuso sexual, tortura, tráfico de seres humanos, prostituição forçada, sequestro e assédio sexual no local de trabalho, em instituições de ensino, em estabelecimentos de saúde ou em qualquer outro ambiente. Além disso, compreende a violência perpetrada ou tolerada pelo Estado ou por seus agentes, independentemente do local onde ocorra.

A discriminação contra a mulher é definida como qualquer distinção, exclusão ou restrição baseada no sexo/gênero, cujo objetivo ou efeito seja prejudicar ou impedir o reconhecimento, o gozo ou o exercício dos direitos humanos e das liberdades fundamentais pelas mulheres. Isso se aplica independentemente do estado civil, garantindo a igualdade entre homens e mulheres em todas as esferas, incluindo a política, econômica, social, cultural e civil, entre outras.

O questionário consiste em quatro partes:

- A primeira convida os Estados Membros a fornecerem um panorama detalhado sobre a legislação, planos nacionais, políticas e programas desenvolvidos para prevenir, erradicar e punir a discriminação e a violência contra a mulher. Busca-se uma descrição abrangente do sistema jurídico e legal do país, incluindo informações sobre a forma como o direito internacional é aplicado em nível nacional.
- A segunda parte foca na implementação e na aplicação prática da estrutura descrita anteriormente. Incentiva os Estados Membros a fornecerem informações detalhadas sobre práticas, instituições, mecanismos de monitoramento, serviços e programas estabelecidos para prevenir, punir e erradicar a discriminação e a violência contra as mulheres, além de coletar dados estatísticos sobre esses temas. Solicita, ainda, o envio de informações de diferentes setores, incluindo justiça, polícia, saúde, educação, entre outros, bem como uma descrição das iniciativas de coordenação entre esses setores, quando aplicável. Busca também informações sobre o orçamento nacional e a porcentagem destinada às questões de gênero nos âmbitos da justiça, saúde, educação e segurança, entre outros.
- A terceira parte solicita informações detalhadas sobre o sistema de justiça e a incorporação da perspectiva de gênero em seu funcionamento e ações. Para este questionário, o conceito de sistema de justiça é definido de forma abrangente, incluindo o Poder Judiciário (todas as suas instâncias, tribunais e unidades administrativas), a polícia e os serviços de medicina legal, tanto em áreas urbanas quanto rurais, com competência nacional e/ou local. Também engloba mecanismos formais e extrajudiciais, como alternativas de resolução de conflitos. Recomenda-se a apresentação de uma descrição detalhada das medidas, planos, programas, avaliações, estudos e unidades específicas

criadas para enfrentar a violência contra as mulheres e a discriminação, incluindo iniciativas de capacitação para os operadores do direito.

- A quarta parte solicita informações estatísticas recentes, preferencialmente dos últimos cinco anos, sobre a incidência da discriminação e da violência contra as mulheres. No que se refere à violência, recomenda-se a apresentação de dados sobre diferentes tipos, incluindo violência física, psicológica e sexual, tanto no contexto familiar quanto em espaços públicos. Quanto à discriminação, recomenda-se o envio de estatísticas sobre casos que ocorreram nas áreas da justiça, do emprego/trabalho, da saúde e da educação, entre outras. Além disso, incentiva-se o envio de informações sobre denúncias recebidas pelas instâncias judiciais, sua fase processual e o desfecho dos casos.

Alguns dos indicadores que serão usados para medir avanços serão os seguintes:

- Existência de sistema ou registro de informação estatística, qualitativa ou quantitativa, de casos de violência contra a mulher ou discriminação
- Percentual do orçamento nacional alocado para implementar programas e políticas específicas destinadas a melhorar a condição da mulher
- Participação das organizações da sociedade civil na elaboração de políticas e programas para promover os direitos das mulheres
- Número de servidores públicos com capacitação e/ou especialização em violência contra a mulher e/ou discriminação
- Dados contendo números de diferentes tipos de violência contra a mulher a nível nacional e local
- Número de denúncias recebidas nos últimos cinco anos de violações de direitos da mulher, sobretudo em casos de violência e discriminação

## QUESTIONÁRIO

### I. ORDENAMENTO JURÍDICO E POLÍTICAS PARA PROTEGER AS MULHERES CONTRA A DISCRIMINAÇÃO E A VIOLÊNCIA

1. Como ocorre a aplicação, em nível nacional, dos instrumentos interamericanos vinculativos, como a Convenção Americana sobre Direitos Humanos e a Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher (Convenção de Belém do Pará), bem como de instrumentos internacionais, como a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres (CEDAW)? A implementação é direta ou exige a criação de legislação específica para sua efetivação?
2. Quais são as normas jurídicas existentes para prevenir e punir a discriminação e a violência contra a mulher, com abrangência nacional e/ou local? No caso dos países federativos, existem regulamentações semelhantes em todos os estados ou províncias?
3. Que tipos de violência e discriminação estão incluídas nestas normas?
4. Há um plano ou programa nacional para prevenir, punir e erradicar a discriminação e a violência contra a mulher? Além disso, existe um plano ou programa específico para esses mesmos objetivos em nível local?



5. O ordenamento jurídico prevê proteção especial para mulheres pertencentes a minorias étnicas, como indígenas e afrodescendentes? Que tipos de proteção essas mulheres recebem no âmbito dessas leis?
6. Que avanços foram registrados nos últimos cinco anos na reformulação das leis para prevenir, erradicar e punir a discriminação e a violência contra as mulheres? Além disso, que progressos foram feitos na revogação de leis discriminatórias nesse período?

## II. INSTITUIÇÕES E MECANISMOS PARA IMPLEMENTAR LEIS E POLÍTICAS QUE PROMOVAM OS DIREITOS DAS MULHERES DE VIVER LIVRES DE DISCRIMINAÇÃO E VIOLÊNCIA

7. Quais foram as maiores conquistas e desafios na implementação das leis e políticas públicas para prevenir, punir e/ erradicar a discriminação e a violência contra a mulher?
8. Descreva as melhores e mais inovadoras práticas adotadas pelo governo para promover os direitos das mulheres e aprimorar seu acesso à justiça ou a resposta estatal que recebem. A resposta pode incluir exemplos de medidas legais, reformas, campanhas publicitárias, programas-piloto, entre outros.
9. Que mecanismos foram implementados para garantir que a perspectiva de gênero seja incorporada na elaboração e implementação de leis e políticas em todas as esferas?
10. Que tipo de mecanismos de monitoramento foram estabelecidos para medir o progresso na implementação de leis e políticas para promover os direitos das mulheres?
11. Há algum órgão ou instituição pública específica responsável pela proteção dos direitos das mulheres em nível nacional e/ou local? Em caso afirmativo, qual é sua denominação, funcionamento, composição e orçamento? Quais são suas atribuições e competências?
12. Quais tipos de serviços estão disponíveis para as vítimas de discriminação e violência, tanto em áreas urbanas quanto rurais? Há dados que permitam quantificar a demanda e a utilização desses serviços?
13. Existe algum sistema ou registro de informação estatística, qualitativa ou quantitativa, de casos de violência contra a mulher ou discriminação? Este sistema desagrega a informação por sexo/gênero, idade, raça, etnia, nível educacional, entre outros?
14. Que tipo de cooperação existe entre diferentes setores (justiça, saúde, educação e outros) para promover os direitos da mulher e para atender as vítimas de violência?
15. Qual porcentagem do orçamento nacional foi destinada à implementação de programas e políticas específicas para a melhoria da condição das mulheres?
16. Há programas para facilitar o acesso à justiça para mulheres em situação de vulnerabilidade à discriminação e violência, como meninas e mulheres pertencentes a grupos étnicos e raciais marginalizados ou em condição de vulnerabilidade econômica, entre outras? Além disso, existem iniciativas voltadas para garantir que mulheres que vivem em áreas rurais tenham acesso à justiça, mesmo quando os serviços judiciais estão concentrados em centros urbanos?

### III. SISTEMA DE JUSTIÇA

17. Existem juizados especializados para lidar com a violência contra as mulheres e/ou a discriminação?
18. Existem serviços de tradução para outras línguas faladas no país? Esses programas são gratuitos?
19. Que medidas o Estado tomou para prevenir, identificar e reparar a discriminação no sistema de justiça? Por exemplo, que tipo de programas de formação, educação e sensibilização foram criados para os servidores do Judiciário, demais operadores do direito e a polícia, para eliminar padrões socioculturais que discriminam as mulheres?
20. Quais são os dados disponíveis sobre os diferentes tipos de violência contra a mulher em nível nacional e local? Existem estatísticas específicas para diferentes tipos de casos, como violência doméstica, sexual e psicológica, entre outros?
21. É possível identificar quantas denúncias foram recebidas nos últimos cinco anos sobre violações dos direitos humanos das mulheres, especialmente em casos de discriminação e violência? Quantos desses casos chegaram à fase de sentença?
22. Qual a porcentagem de mulheres que ocupam cargos em tribunais de segunda e terceira instância? E em tribunais de primeira instância? E em cargos administrativos no Judiciário?
23. Foram criadas instituições no âmbito do Poder Judiciário e da polícia para abordar questões de gênero? Qual é o seu orçamento?
24. Alguma avaliação já foi realizada sobre a resposta do sistema de justiça e/ou da polícia a casos de violência de gênero?
25. Há programas, públicos ou privados, para a compilação ou revisão de jurisprudência por tema? Esses programas incluem a perspectiva de gênero?
26. Existem programas de assistência jurídica? Esses programas são gratuitos? Em que medida esses programas são utilizados em casos de discriminação ou violência baseada no gênero?
27. Quais programas de formação, educação e sensibilização foram desenvolvidos para profissionais da medicina legal que atuam em casos de violência contra as mulheres? Há especialistas em medicina legal capacitados especificamente para atender esses casos?





# **ANEXO C**



## ANEXO C

### ESTATÍSTICAS SOBRE O PROBLEMA DA VIOLÊNCIA CONTRA AS MULHERES APRESENTADAS PELOS ESTADOS

Em suas respostas aos questionários, os Estados revelaram estatísticas indicando a alta incidência da violência contra as mulheres em suas jurisdições. As informações apresentadas revelam os diversos formatos usados pelos Estados para coletar informações sobre a violência contra as mulheres.

Entre os números apresentados, destacam-se:

- O Estado da Argentina informou que os crimes de violência contra as mulheres representaram entre 78% e 83% dos casos de violência registrados entre 1999 e 2003.
- O Canadá informou que, entre 1º de abril de 2003 e 31 de março de 2004, 95.326 mulheres e crianças dependentes foram acolhidas em 473 abrigos no país, principalmente devido a situações de abuso. Do total, 58.486 eram mulheres e 36.840, crianças. O Estado do Canadá também informou que, segundo a Pesquisa Geral Social de 2004<sup>362</sup>, estima-se que 7% das canadenses com 15 anos ou mais, que estão ou estiveram em uma união estável, sofreram violência por parceiro íntimo nos últimos cinco anos<sup>363</sup>.
- No Chile, o novo sistema penal registrou 67.873 denúncias de crimes de lesões contra mulheres em 2004. Entre 2001 e 2002, 84 mulheres foram assassinadas por razões de gênero, incluindo casos envolvendo parceiros íntimos. Um estudo de 2001 sobre a violência de gênero no país apontou a predominância de agressões graves sobre agressões leves entre os diferentes tipos de violência física. Entre as formas mais graves denunciadas por vítimas de violência física e/ou sexual, destacam-se: golpes com os punhos (46,5%), chutes, arrastões ou surras (25,3%) e o uso de armas (22,7%)<sup>364</sup>.
- O Estado da Costa Rica citou uma pesquisa nacional de 2003, conduzida pela Universidade da Costa Rica, que revelou que 58% das mulheres do país sofreram pelo menos um episódio de violência física ou sexual após os 16 anos.
- O Estado de El Salvador informou que, em 2005, recebeu denúncias de diversas formas de violência: 359 casos de violência física e psicológica, 77 de violência psicológica e sexual, 67 de violência psicológica e patrimonial e 54 de violência física, psicológica e patrimonial.
- Nos Estados Unidos, em 2003, cerca de meio milhão de pessoas foram vítimas de violência doméstica, e aproximadamente 200 mil estupros e agressões sexuais foram registrados na Pesquisa Nacional de Vitimização do Crime. Relatórios do Departamento de Justiça indicam que um terço dos homicídios de mulheres foi cometido por seus parceiros.

---


362 As pesquisas sociais gerais no Canadá são implementadas anualmente pelo *Statistics Canada* (o centro de estatísticas do Estado) desde 1985. As pesquisas são projetadas para monitorar mudanças na saúde dos canadenses e avaliar a assistência social.

363 Estatísticas relatadas em *Family Violence in Canada: A Statistical Profile 2005*, um relatório preparado pelo *Canadian Centre for Justice Statistics* (Centro Canadense de Estatísticas Judiciais) sobre violência familiar federal, que contém informações atualizadas acerca da natureza e frequência da violência familiar no Canadá.

364 Detecção e Análise da Violência Intrafamiliar na Região Metropolitana e na IX Região da Araucanía, conforme o protocolo básico de pesquisa sobre violência intrafamiliar da Organização Mundial da Saúde (OMS), SERNAM, 2001.


- Na Jamaica, em 2004, foram registrados 141 assassinatos de mulheres, 197 casos de disparos de arma de fogo, 916 estupros e 409 casos de abuso infantil.
- No México, uma pesquisa apoiada pelo Estado revelou que, em 2003, 46,6% das mulheres mexicanas com 15 anos ou mais que viviam com seus parceiros relataram ter sofrido alguma forma de violência nos 12 meses anteriores à entrevista. O estudo contou com a participação de 34.184 mulheres e teve representatividade nacional, além de abranger 11 estados: Baja California, Coahuila, Chiapas, Chihuahua, Hidalgo, Michoacán, Nuevo León, Quintana Roo, Sonora, Yucatán e Zacatecas.
- No Paraguai, foram registrados 1.227 casos de violência doméstica entre janeiro e agosto de 2005.
- No Peru, entre 2003 e 2005, foram registradas 932 denúncias por crimes de natureza sexual provenientes da Procuradoria Provincial de Família de Lima. No entanto, as estatísticas não estão desagregadas por sexo/gênero.
- Na República Dominicana, 23,9% das mulheres sofreram alguma forma de violência desde os 15 anos, e 9,5% nos últimos 12 meses. Até 2004, foram registrados 7.118 casos de violência contra as mulheres.

Por outro lado, vários Estados também relataram uma diminuição nos casos de violência contra as mulheres. O Estado de Belize informou que o total de casos de violência, em 2004, diminuiu em comparação com 2003, de 1.240 casos para 962 casos. Nos Estados Unidos, as taxas de violência têm diminuído desde 1993. Alguns países, como Antígua e Barbuda e Bolívia, relataram a ausência de dados ou estatísticas sobre casos de violência contra as mulheres. Outros, como as Bahamas, informaram que, embora existam informações disponíveis, elas não são desagregadas por sexo/gênero. As Bahamas também relataram que apenas algumas formas de violência contra as mulheres, como homicídios, estão refletidas nas estatísticas nacionais.



Obra composta em Open Sans e Cambria (e variações)  
e impressa pela Gráfica Gráfica e Editora Qalytá Ltda.  
Brasília-DF | [qalyta@qalytadf.com.br](mailto:qalyta@qalytadf.com.br)

Tiragem: 150 exemplares





Aponte a câmera do celular ou clique no código QR para conferir os volumes que integram a **Coleção Conexões em Direitos Humanos** e informações adicionais referentes ao projeto.



