

Coleção Conexões em Direitos Humanos

Volume 2

Relatório da Comissão Interamericana de Direitos Humanos

Políticas públicas com enfoque em direitos humanos

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
Luiz Fernando Bandeira

Adriana Alves dos Santos Cruz
Secretária-Geral

Gabriel da Silveira Matos
Secretário de Estratégia e Projetos

Johaness Eck
Diretor-Geral



ESCOLA SUPERIOR DO MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO

Coleção Conexões em Direitos Humanos

Volume 2

Relatório da Comissão Interamericana de Direitos Humanos

Políticas públicas com enfoque em direitos humanos

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 2 – Tradução Livre do Relatório da Comissão Interamericana de Direitos Humanos. Políticas públicas com enfoque em direitos humanos.



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.

INSTITUIÇÃO RESPONSÁVEL PELA TRADUÇÃO LIVRE DESTE VOLUME

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

PREPARAÇÃO DE ORIGINAIS E REVISÃO DE PROVAS

Davi Silva do Carmo e Sandra Maria Telles

DIAGRAMAÇÃO

Sheylise Rhoden

DADOS INTERNACIONAIS DE CATALOGAÇÃO NA PUBLICAÇÃO (CIP)

Relatório da Comissão Interamericana de Direitos Humanos: políticas públicas com enfoque em direitos humanos / Comissão Interamericana de Direitos Humanos; tradução livre, Escola Superior do Ministério Público da União. – Brasília : ESMPU ; CNMP ; CNJ, 2025. (Coleção Conexões em Direitos Humanos, ISBN 978-65-88299-05-0 ; v. 2)

Título original: COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. Políticas públicas con enfoque de derechos humanos. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 191, 15 septiembre 2018.

ISBN 978-65-88299-03-6 (digital – v. 2)
ISBN 978-65-88299-02-9 (impreso – v. 2)

1. Direitos humanos. 2. Políticas públicas. I. Título. II. Título: políticas públicas com enfoque em direitos humanos.

CDD 341.12191

Elaborada por Vinícius Cordeiro Galhardo – CRB-1/2840

Este documento é uma tradução livre realizada pela Escola Superior do Ministério Público da União (ESMPU) 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: COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. Políticas públicas con enfoque de derechos humanos. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 191, 15 septiembre 2018. O documento original está disponível no site da CIDH e prevalece em caso de dúvidas ou divergências. Acesse: <https://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/PoliticPublicasDDHH.pdf>.

Distribuição gratuita. Venda Proibida.

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

APRESENTAÇÃO	11
TRADUÇÃO LIVRE DO RELATÓRIO DA COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS	13
CAPÍTULO 1 INTRODUÇÃO	15
A. Objetivo	16
B. Antecedentes das recomendações estruturais e políticas públicas	18
C. Estrutura	19
D. Metodologia	20
CAPÍTULO 2 OS PRINCÍPIOS DA ABORDAGEM DOS DIREITOS HUMANOS E DAS POLÍTICAS PÚBLICAS	23
A. Apresentação	24
1. O princípio da igualdade e da não discriminação	25
2. A participação social	26
3. Mecanismos de reivindicação e acesso à justiça	27
4. A produção e o acesso às informações como garantia de transparência e responsabilidade	29
5. Proteção prioritária para grupos em situações de discriminação histórica	31
6. A inclusão da perspectiva de gênero e diversidade	31
B. Mecanismos de monitoramento e avaliação e sistemas de indicadores de direitos humanos	33
C. Institucionalidade e políticas públicas	35
D. Formulação de orçamento sob a perspectiva dos direitos humanos	36
E. Reflexões finais do capítulo	40
CAPÍTULO 3 POLÍTICAS PÚBLICAS COM ENFOQUE EM DIREITOS HUMANOS	41
A. O enfoque em direitos humanos no ciclo das políticas públicas e no aporte do SIDH	43
1. Esquema de análise com base na contribuição do SIDH	46
2. Guia de elementos a serem considerados no ciclo das políticas	48
a. Construção da agenda e/ou identificação da situação a ser abordada	48
b. Elaboração e/ou formulação	49
c. Implementação e/ou execução	50
d. Monitoramento e avaliação	50

CAPÍTULO 4 IMPACTO DO TRABALHO DA CIDH EM MATÉRIA DE POLÍTICAS PÚBLICAS	53
A. Os mecanismos da CIDH para promoção e proteção dos direitos humanos e das políticas públicas	54
B. O sistema de petições e casos individuais	55
1. Recomendações no âmbito de relatórios substantivos	55
2. Soluções amigáveis	64
C. O sistema de monitoramento	71
1. Relatórios temáticos	71
2. Relatórios de países	76
CAPÍTULO 5 CONCLUSÕES	81

APRESENTAÇÃO

É com orgulho que apresentamos, nesta publicação, a tradução livre de relatório da Comissão Interamericana de Direitos Humanos, uma iniciativa que simboliza o compromisso coletivo de instituições dedicadas à defesa dos direitos humanos no Brasil. A Escola Superior do Ministério Público da União (ESMPU), o Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP) e o Conselho Nacional de Justiça (CNJ), em parceria, uniram esforços para tornar acessível ao público de língua portuguesa este importante documento.

O tema central do relatório “Políticas públicas com enfoque em Direitos Humanos” aborda questão de extrema relevância no cenário nacional e global. Em um momento em que enfrentamos desafios significativos relacionados à igualdade, justiça e proteção dos direitos fundamentais, esta obra revela-se uma oportunidade para refletir sobre práticas eficazes e inovadoras que podem ser adotadas no contexto local.

Esta tradução livre não é apenas uma tarefa técnica, mas um compromisso com a democratização do conhecimento sobre os direitos humanos e o fortalecimento do Estado de Direito. Acreditamos que o acesso a informações claras e precisas é essencial para o desenvolvimento de políticas públicas eficazes e para a consolidação do respeito aos direitos fundamentais.

Ao disponibilizar este conhecimento, esperamos fomentar um diálogo construtivo que inspire ações concretas para enfrentar as desigualdades e promover uma cultura de respeito aos direitos humanos. Este documento é um valioso recurso para profissionais do direito, formuladores de políticas, acadêmicos e todos aqueles empenhados em construir uma sociedade mais justa e igualitária.

Raquel Branquinho
Diretora-Geral da ESMPU



**TRADUÇÃO LIVRE DO RELATÓRIO
DA COMISSÃO INTERAMERICANA
DE DIREITOS HUMANOS**

Políticas públicas com enfoque em direitos humanos

COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS

Membros

Margarette May Macaulay

Esmeralda Arosemena de Troitiño

Luis Ernesto Vargas Silva

Francisco José Eguiguren Praeli

Joel Hernández García

Antonia Urrejola

Flávia Piovesan

Secretário Executivo

Paulo Abrão

Secretária Executiva para Monitoramento, Promoção e Cooperação Técnica em Direitos Humanos

María Claudia Pulido

Chefe do Escritório da Secretaria Executiva da CIDH

Marisol Blanchard Vera

CAPÍTULO 1
INTRODUÇÃO



INTRODUÇÃO

A. Objetivo

1. A Comissão Interamericana de Direitos Humanos (doravante denominada “Comissão Interamericana”, “Comissão” ou “CIDH”) tem como função principal a promoção e a proteção dos direitos humanos nas Américas. Desempenha essas funções através da visita a países, da elaboração de relatórios sobre a situação dos direitos humanos num determinado país ou sobre uma questão específica, da adoção de medidas cautelares ou de pedidos de medidas provisórias perante a Corte Interamericana de Direitos Humanos (doravante designada “Corte Interamericana” ou “Corte IDH”), do processamento e análise de petições e de casos por meio do sistema de casos individuais, da cooperação técnica e da realização de atividades de promoção e formação.
2. O artigo 106¹ da Carta da OEA estabelece que a função principal da CIDH é promover a observância e a defesa dos direitos humanos e servir como órgão consultivo da Organização neste domínio. Por seu lado, a Convenção Americana sobre Direitos Humanos (a seguir designada por “Convenção Americana” ou “CADH”) estabelece, no seu artigo 41², as funções e competências da CIDH, que incluem a formulação de recomendações, a solicitação de relatórios aos Estados, a prestação de aconselhamento técnico a pedido dos Estados e a atuação relativamente a petições.
3. É necessário indicar que o mandato e, portanto, o trabalho da Comissão Interamericana abrange um amplo espectro no que diz respeito à situação dos direitos humanos no Continente, na qual abordagens contenciosas são complementadas por outras que procuram influenciar as realidades que se traduzem em violações dos direitos humanos. Em suma, para cumprir as disposições da Carta da OEA e as disposições do artigo 41 da Convenção Americana, relativas à “promoção da observância e defesa dos direitos humanos”, é necessário trabalhar a partir de uma abordagem preventiva e transformadora que alcance as condições estruturais que permitem e causam as violações dos direitos humanos.
4. Nesse contexto, através dos seus diferentes mecanismos, a CIDH tem acompanhado a situação dos direitos humanos nos trinta e cinco Estados que compõem a Organização dos Estados Americanos (OEA) e emitiu recomendações para auxiliá-los na sua obrigação de fortalecer e garantir direitos humanos às pessoas sujeitas à sua jurisdição.

1 Carta da OEA, artigo 106: “Haverá uma Comissão Interamericana de Direitos Humanos cuja principal função será promover a observância e a defesa dos direitos humanos e servir como órgão consultivo da Organização nesta matéria. Uma convenção interamericana sobre direitos humanos determinará a estrutura, competência e procedimento desta Comissão, bem como dos demais órgãos encarregados desta matéria”.

2 Convenção Americana sobre Direitos Humanos, artigo 41: “A Comissão tem como função principal promover a observância e defesa dos direitos humanos, e no exercício do seu mandato tem as seguintes funções e competências: [...] b) fazer recomendações, quando julgar apropriado, aos governos dos Estados-Membros para que adotem medidas progressivas em favor dos direitos humanos no âmbito das suas leis e preceitos constitucionais internos, bem como disposições apropriadas para promover o devido respeito por esses direitos; c) elaborar os estudos e relatórios que considere adequados ao desempenho das suas funções; [...] e) responder às consultas que, por meio da Secretaria-Geral da Organização dos Estados Americanos, sejam formuladas pelos Estados Membros sobre questões relacionadas com os direitos humanos e, dentro de suas possibilidades, prestar-lhes-á a assessoria que solicitarem”.

5. Nessa linha, entre 2015 e 2016, a CIDH construiu de forma participativa o atual Plano Estratégico 2017-2021³, estabelecendo as prioridades para cumprir com sucesso sua missão e enfrentar os desafios atuais e futuros para a promoção e proteção dos direitos humanos no Continente.
6. Entre os maiores desafios identificados, foi destacada a necessidade de fortalecer as instituições democráticas dos Estados, bem como de aumentar suas capacidades para implementar políticas públicas com foco nos direitos humanos que possam gerar impactos concretos no gozo e exercício desses direitos para pessoas, grupos e coletividades, com garantias de igualdade e justiça no fundamento inerente da dignidade humana.
7. Neste contexto, é importante destacar que o Objetivo Estratégico n. 3 do referido plano visa promover a democracia, a dignidade humana, a igualdade, a justiça e as liberdades fundamentais através de uma contribuição ativa para o fortalecimento de instituições e políticas públicas com foco nos direitos humanos dos Estados, de acordo com as normas e padrões interamericanos, e na construção de capacidades de atuação de organizações e redes de atores sociais e acadêmicos na defesa dos direitos humanos.
8. Por essa razão, a CIDH propôs como uma de suas prioridades o fortalecimento de suas capacidades de cooperação técnica com os Estados Membros, organismos regionais e outras instituições para o fortalecimento institucional e a formulação, implementação e avaliação de políticas públicas voltadas para o respeito e a garantia dos direitos humanos nas Américas com base nas normas interamericanas. Essa ênfase decorre do convencimento, tanto da própria CIDH quanto dos Estados e da sociedade civil, do papel relevante das políticas públicas como principal instrumento de ação do Estado.
9. Nesse contexto, e considerando a importância para a CIDH do fortalecimento das políticas públicas, o objetivo central do relatório é o de apresentar um marco conceitual para orientar o trabalho da CIDH na área de políticas públicas com enfoque em direitos humanos, a fim de contribuir proativamente com os Estados para gerar impactos estruturais na prevenção e não repetição de violações de direitos humanos.
10. Por conseguinte, a CIDH decidiu publicar o presente relatório com o objetivo de constituir uma ferramenta eficaz para os responsáveis pelo planejamento, formulação, implementação e monitorização ou avaliação de políticas públicas, colocando à sua disposição os princípios e normas interamericanas sobre a matéria, bem como um conjunto de diretrizes práticas para orientar a ação do Estado ao longo das diferentes fases do ciclo das políticas públicas numa perspectiva de direitos humanos. Nesse sentido, apresenta também uma série de exemplos de impactos de políticas públicas gerados pelas ações desenvolvidas nos diferentes mecanismos de trabalho da CIDH.
11. A CIDH está convencida do importante papel que o Sistema Interamericano desempenha na transformação das causas estruturais que provocam, aprofundam e incentivam a violação de direitos fundamentais e as situações de desigualdade. Assim, através do fortalecimento das instituições estatais e da promoção de políticas públicas com enfoque nos direitos humanos, é possível avançar em uma agenda de prevenção e transformação social para a não repetição de violações de direitos humanos.
12. A CIDH ressalta sua disposição em prestar assistência técnica aos Estados, organizações regionais, organizações sociais e outras instituições para o fortalecimento institucional e a formulação, implementação e avaliação de políticas públicas destinadas a fortalecer e

3 CIDH. Plano estratégico 2017-2021, OEA/Ser.L/V/II.161, Doc. 27/17, 20 de março de 2017.

respeitar os direitos humanos nas Américas com base nos padrões interamericanos aqui identificados e naqueles relacionados aos diversos temas sujeitos à intervenção estatal.

B. Antecedentes das recomendações estruturais e políticas públicas

13. A CIDH trabalha com recomendações estruturais através do sistema de casos individuais e avalia e recomenda, de forma mais detalhada, por meio de suas atividades de monitoramento da situação dos direitos humanos – mediante visitas *in loco*, visitas de trabalho, relatórios temáticos, relatórios de país, cartas de solicitação de informação e audiências –, a elaboração de políticas públicas com uma abordagem de direitos humanos.
14. Com essas recomendações, emitidas por meio de seus diversos mecanismos de trabalho, que abordam problemas estruturais que impedem milhões de pessoas de gozar e exercer plenamente seus direitos no Continente americano, a Comissão Interamericana também tem desempenhado um papel vital na prevenção e na não repetição de violações de direitos humanos.
15. Através dos seus vários mecanismos de trabalho, a CIDH adota:
 - No âmbito do sistema de petições e casos:
 - Recomendações nos relatórios de mérito aprovados pela CIDH
 - Decisões nos relatórios que aprovam acordos de solução amistosa entre Estados Membros e peticionários perante o SIDH
 - Decisões em resoluções que concedam ou estendam medidas cautelares a pessoas ou grupos em situação de risco iminente
 - No âmbito do sistema de monitoramento:
 - Recomendações na esfera do sistema de acompanhamento contidas nos relatórios sobre a situação dos direitos humanos nos países, nos relatórios temáticos e no Relatório Anual da CIDH (Capítulo IV, A e B, e Capítulo V)
 - Resoluções emitidas pela CIDH no domínio dos direitos humanos
16. O trabalho que a CIDH desenvolveu nas seis décadas que se seguiram à sua criação, e que se traduziu em decisões e recomendações aos Estados para que adequassem suas leis, práticas, políticas e instituições às normas internacionais de proteção dos direitos humanos, teve um impacto localmente positivo em termos estruturais. Os Estados Membros da OEA afirmaram o seu empenho inequívoco na democracia e nos direitos humanos, e a Comissão esforça-se por assegurar que esse empenho produza resultados tangíveis⁴.
17. A CIDH tem desempenhado um papel vital na promoção da adoção de reformas constitucionais, leis, políticas públicas com enfoque nos direitos humanos e sentenças em conformidade com as normas e padrões interamericanos. As suas recomendações levaram os Estados a eliminar leis, políticas e práticas discriminatórias; a reparar integralmente as vítimas; a prevenir a recorrência de violações dos direitos humanos; e a reforçar a proteção dos direitos humanos. Os relatórios da Comissão contribuíram para que a OEA tomasse ações coletivas e estruturais para proteger os direitos e as liberdades democráticas nos Estados Membros⁵.

4 CIDH. [Plano estratégico 2017-2021 OEA/Ser.L/V/II.161, Doc. 27/17](#), 20 de março de 2017, p. 11.

5 CIDH. [Plano estratégico 2017-2021 OEA/Ser.L/V/II.161, Doc. 27/17](#), 20 de março de 2017, p. 11.

18. Como se verá, o Sistema Interamericano tem-se distinguido de outros mecanismos regionais por incluir nas suas recomendações e sentenças medidas de não repetição que abordam as condições que deram origem à violação de direitos humanos em questão, e que poderiam, portanto, ser consideradas medidas estruturais.
19. Essas medidas estruturais decorrem de várias fontes de recomendações que foram emitidas no âmbito de seus relatórios de mérito – apresentados à Corte ou publicados –, bem como das recomendações de seus relatórios sobre a situação geral dos direitos humanos em um Estado Membro ou de relatórios temáticos, facilitando aos Estados a modificação e adaptação de sua legislação, a adoção de políticas públicas ou a criação de instituições, programas e serviços, a fim de garantir o exercício dos direitos humanos a todos os seus habitantes.
20. No entanto, deve ser salientado a esse respeito que, embora a Comissão Interamericana tenha trabalhado direta ou indiretamente em questões estruturais ou de políticas públicas, a única definição de política pública que existia tinha emanado do Relatório sobre Segurança Cidadã e Direitos Humanos de 2009⁶, que havia sido adaptado às necessidades específicas desta questão. Nele, as políticas públicas eram definidas como “orientações ou linhas de ação definidas pelas autoridades do Estado para atingir um objetivo específico e que contribuem para criar ou transformar as condições em que se desenvolvem as atividades dos indivíduos ou dos grupos da sociedade”⁷.

C. Estrutura

21. O relatório terá um capítulo introdutório no qual são apresentados os objetivos, o contexto das recomendações estruturais e a metodologia utilizada.
22. O Capítulo 2 apresenta os princípios de direitos humanos que a CIDH acredita que devam ser incluídos na formulação de qualquer política pública. Com base na análise dos padrões do Sistema Interamericano de Direitos Humanos, a CIDH fornecerá algumas diretrizes sobre sua aplicação ao processo pelo qual todas as políticas estatais devem passar.
23. No Capítulo 3, a Comissão estabelecerá uma noção atualizada de políticas públicas com enfoque em direitos humanos e baseadas nos padrões e recomendações que o Sistema Interamericano de Direitos Humanos (SIDH) vem promovendo ao longo dos anos.
24. O mesmo capítulo também apresenta esboços de análise que introduzem a contribuição concreta do trabalho da CIDH para os processos de formulação de políticas realizados pelos Estados, bem como uma lista dos elementos centrais que podem ser tomados como referência nos ciclos de políticas públicas realizados pelos Estados.
25. Finalmente, o Capítulo 4 examina o impacto das recomendações estruturais que a CIDH emitiu por meio dos diferentes mecanismos de promoção e proteção dos direitos humanos no âmbito da realização dos direitos. Em particular, serão apresentados exemplos do impacto das recomendações a partir dos casos admitidos e processados pela CIDH, destacando-se aqueles nos quais a Comissão recomendou que o Estado implementasse ou modificasse alguma política pública.

6 CIDH. *Relatório sobre a Segurança dos Cidadãos e os Direitos Humanos*, OEA/Ser.L/V/II, Doc. 57, 31 de dezembro de 2009, par. 52.

7 Essa definição foi desenvolvida no âmbito de um relatório temático sobre segurança cidadã. Desde então, a Comissão Interamericana vem progredindo no aprofundamento de seu trabalho na área de políticas públicas.

26. Também serão abordados alguns dos mecanismos de monitoramento da Comissão, a fim de ilustrar como cada um deles influenciou a elaboração e/ou adaptação de políticas públicas no Continente.
27. Por fim, deve-se observar que os exemplos oferecidos no Capítulo 4 foram selecionados com o único propósito de ilustrar o alcance que as ferramentas da Comissão Interamericana tiveram nessa área, sem a pretensão de serem exaustivos ou avançar nas avaliações.

D. Metodologia

28. Para a elaboração deste relatório, foram realizados diferentes processos de pesquisa, análise e sistematização de informações.
29. O Capítulo 2 foi elaborado com base na análise das informações coletadas no capítulo anterior, bem como na revisão de diferentes metodologias propostas por acadêmicos e por organizações internacionais e regionais. Entre elas estão, principalmente, a abordagem de direitos humanos para o desenvolvimento, proposta pelas Nações Unidas e adotada por suas agências⁸, e as diretrizes para a formulação de políticas públicas baseadas em direitos do Instituto de Políticas Públicas em Direitos Humanos do Mercosul (IPPDH)⁹, que foram especialmente levadas em consideração por terem sido desenvolvidas por países membros da OEA.
30. O Capítulo 3 incorpora os elementos dos modelos tomados como referência para a elaboração do marco conceitual, diretrizes, normas e recomendações do Sistema Interamericano, e avança em algumas orientações práticas e no desenvolvimento da própria definição de políticas públicas da Comissão Interamericana de Direitos Humanos com enfoque em direitos humanos em termos amplos.
31. O Capítulo 4, em sua seção sobre o Sistema de Petições e Casos Individuais, envolveu a preparação de fichas informativas sobre 292 relatórios emitidos pela Comissão entre 2000 e 2015; desses, 194 eram casos que foram encaminhados à jurisdição da Corte Interamericana de Direitos Humanos (Corte IDH) e 98 foram publicados pela CIDH em seus relatórios anuais.
32. Com base nos arquivos mencionados acima, foi compilado um banco de dados com 1.290 recomendações, das quais 371 estão contidas em relatórios publicados. As informações contidas no banco de dados foram utilizadas para sistematizar os 35 Estados Membros da Organização dos Estados Americanos (OEA) em duas categorias, por relatórios e por recomendações. Com base nessa classificação, foi feita uma seleção de modelos de recomendações, em termos de políticas públicas e medidas estruturais, que constituem uma amostra didática das recomendações estruturais emitidas pela Comissão. No caso dos acordos amistáveis, foi utilizado como referência o Relatório sobre Impacto do Procedimento de Solução Amistosa, especialmente no que diz respeito às medidas de não repetição¹⁰.
33. Vale reiterar que, dado o alcance deste relatório, a CIDH não acompanhou diretamente as políticas implementadas, portanto a sua menção nos exemplos não implica necessariamente que tenham sido desenhadas e/ou implementadas com sucesso.

8 [UNDG. Abordagem baseada nos direitos humanos para a cooperação para o desenvolvimento rumo a um entendimento comum entre as agências da ONU. 2016.](#)

9 [IPPDH. Conquistando direitos: diretrizes para a formulação de políticas públicas baseadas em direitos, setembro de 2014.](#)

10 [CIDH. Impacto do procedimento de solução amistosa, OEA/Ser.L/V/II, Doc. 45/13, 18 de dezembro de 2013.](#)

34. A seção específica sobre o mecanismo de monitoramento foi desenvolvida com base na análise de relatórios temáticos e de países que a Comissão Interamericana publicou nos últimos 20 anos. Foi feito um esforço, na medida do possível, para garantir que os exemplos fossem diversos entre os Estados Membros. Com base nos relatórios dos países, foram analisados os progressos relatados pelos Estados através de comunicações à CIDH, e que são descritos no Capítulo V do Relatório Anual.
35. Posto isto, uma das suas tarefas é a de oferecer aos Estados a cooperação técnica necessária para que possam fortalecer as suas políticas públicas na perspectiva dos direitos humanos. Para tanto, é essencial estabelecer o quadro conceitual que permitirá delimitar as ações dessa organização no seu papel de assistência e apoio técnico para a promoção e a proteção dos direitos humanos no Continente. Com base nesses objetivos, a CIDH publica este primeiro relatório sobre políticas públicas com enfoque nos direitos humanos.

CAPÍTULO 2

OS PRINCÍPIOS DA ABORDAGEM DOS DIREITOS HUMANOS E DAS POLÍTICAS PÚBLICAS



OS PRINCÍPIOS DA ABORDAGEM DOS DIREITOS HUMANOS E DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

A. Apresentação

36. Desde a sua criação e no exercício do seu mandato, a Comissão Interamericana de Direitos Humanos tem realizado trabalhos para influenciar – direta ou indiretamente – as causas estruturais que originam, permitem ou incentivam a violação dos direitos humanos no Continente.
37. A maneira específica como esse trabalho é realizado evoluiu ao longo dos anos. Por um lado, as obrigações do Estado para com o indivíduo foram interpretadas por meio de tratados, convenções, recomendações e da jurisprudência do sistema. Ao mesmo tempo, a maneira pela qual o Estado organiza sua ação pública, em geral, também mudou.
38. Assim, no Plano Estratégico 2017-2021, a Comissão Interamericana estabeleceu como seu terceiro objetivo “promover a democracia, a dignidade humana, a igualdade, a justiça e as liberdades fundamentais por meio de uma contribuição ativa para o fortalecimento das instituições e das políticas públicas com enfoque em direitos humanos nos Estados [...]”¹¹. No âmbito desse objetivo, foi criado o Programa de Cooperação Técnica em Matéria de Institucionalidade e Políticas Públicas com Enfoque em Direitos Humanos, por meio do qual se busca promover “políticas públicas destinadas a fortalecer o respeito aos direitos humanos como elemento central no processo de fortalecimento das capacidades nacionais para a implementação das normas interamericanas de direitos humanos”.
39. Neste sentido, considerando a relevância que o fortalecimento das políticas públicas tem para a Comissão e para os Estados do Continente, um desafio atual consiste em fornecer uma contribuição concreta que fortaleça os esforços realizados pelos Estados nessa matéria, com base nos padrões temáticos, recomendações, decisões, interpretações e sentenças emanadas do Sistema Interamericano.
40. O marco conceitual apresentado pela CIDH se baseará em todo o caminho que esta organização traçou para o fortalecimento e promoção de políticas públicas, somado ao desenvolvimento de novos padrões que são apresentados neste relatório.
41. Com isso, pretende-se incentivar os Estados a não compreenderem os direitos humanos de forma complementar ou desvinculada do desenvolvimento de políticas públicas, mas, precisamente, como eixo central de qualquer processo de concepção, implementação, monitoramento e avaliação daquelas.
42. Nesse sentido, a CIDH afirma que a abordagem dos direitos humanos instiga os Estados a adotarem como marco de referência para suas ações os princípios e normas que reconhecem os direitos fundamentais consagrados tanto nos instrumentos internacionais como nas constituições e normas nacionais¹².
43. A Comissão adverte que os princípios e normas do direito internacional dos direitos humanos funcionam como diretrizes ou orientações para a intervenção dos Estados nos processos

11 CIDH. [Plano estratégico 2017-2021](#), OEA/Ser.L/V/II.161, Doc. 27/17, 20 de março 2017, p. 56.

12 Em 1997, a [Assembleia Geral das Nações Unidas](#) estabeleceu a abordagem baseada nos direitos, que devolveu aos direitos humanos a centralidade que a Declaração Universal lhes havia concedido nos assuntos públicos.

de identificação e definição de problemas, na concepção, implementação e avaliação de políticas públicas.

44. A abordagem em direitos humanos assenta-se em dois pilares fundamentais: o Estado como garantidor dos direitos e responsável pela sua promoção, defesa e proteção; e pessoas e grupos sociais como sujeitos detentores desses direitos, com capacidade e direito reivindicatório e participativo.
 45. A CIDH avançou, através de seus diferentes mecanismos de promoção e proteção, na definição de padrões internacionais sobre cada um dos princípios da abordagem dos direitos humanos que serão identificados nas próximas seções. Nesta ocasião, a Comissão desenvolverá algumas diretrizes gerais sobre a aplicação dessas normas no processo de formulação, execução, monitoramento e avaliação de políticas públicas.
1. O princípio da igualdade e da não discriminação
46. A CIDH tem repetidamente estabelecido que o princípio da igualdade e da não discriminação é um dos pilares de qualquer sistema democrático e uma das bases fundamentais do sistema de proteção dos direitos humanos estabelecido pela OEA. Tanto a Declaração quanto a Convenção Americanas foram inspiradas pelo ideal de que “todos os homens nascem livres e iguais em dignidade e direitos”¹³.
 47. Ao longo da interpretação dessas normas pelo Sistema Interamericano, a CIDH não apenas adotou uma noção formal de igualdade, limitada à exigência de critérios objetivos e razoáveis de distinção e, portanto, à proibição de diferenças de tratamento irracionais, arbitrárias ou fortuitas, como também avançou em direção a um conceito de igualdade material ou estrutural que se baseia no reconhecimento de que certos setores da população exigem a adoção de medidas especiais de igualdade¹⁴.
 48. A Comissão salienta que, em termos de política pública, esta tem três dimensões que devem ser levadas em consideração. De acordo com a primeira delas, o Estado deve adotar medidas baseadas no reconhecimento da dignidade e dos direitos de todas as pessoas em condições de igualdade e sem qualquer distinção; a segunda dimensão refere-se à necessidade de conceber mecanismos e ferramentas sob um enfoque diferenciado que aborde condições particulares de certas pessoas, grupos ou populações, a fim de garantir proteção suficiente para alcançar uma igualdade substantiva. Finalmente, esta noção de igualdade exige a participação ativa de pessoas, grupos e populações em situações de discriminação histórica na concepção das políticas públicas que lhes dizem respeito.
 49. Essa dimensão da igualdade visa transformar as causas estruturais que fazem com que grupos de pessoas se encontrem em situação de desvantagem no acesso aos direitos. Nesse sentido, a Comissão considera que o papel que a política pública assume como instrumento de transformação das condições que provocam essas desigualdades estruturais é extremamente importante e deve ser apresentado como uma grande oportunidade para os responsáveis pela gestão pública.
 50. A CIDH enfatiza que o princípio da igualdade e da não discriminação deve estar presente desde o momento da definição de um problema ou situação em que o Estado pretenda intervir. A aplicação desse princípio exige prestar atenção às situações de desigualdade e à existência de lacunas entre os diferentes grupos sociais no acesso aos direitos humanos.

13 Artigo II da Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem e artigo 1º da CADH.

14 CIDH. Pobreza e Direitos Humanos. OEA/Ser.L/V/II.164, 7 de setembro de 2017, par. 161; CIDH. Acesso à justiça para mulheres vítimas de violência nas Américas, OEA/Ser.L/V/II, Doc. 68, 20 de janeiro de 2007, parágrafos 88-89.

A problematização das situações deve orientar-se pela identificação e visibilidade das condições estruturais que promovem e aprofundam essas lacunas¹⁵.

51. Do mesmo modo, a Comissão considera que a aplicação desse princípio terá um impacto direto na concepção da estratégia de enfrentamento do problema. A CIDH estima que o foco deve estar na priorização de grupos que se encontram em situação de desvantagem em termos de acesso aos direitos, bem como na formulação de medidas que levem em conta as diversas situações das pessoas e grupos que devem ser abordados, garantindo condições de igualdade e remoção de obstáculos na concretização de direitos¹⁶.
52. O mesmo deve ser observado na execução da política pública: a CIDH reitera que a estratégia e o método de implementação devem novamente abordar as situações que causam ou promovem a desigualdade e enfatizar que os objetivos propostos em termos de acesso aos direitos e redução de lacunas são alcançados com ações definidas.
53. Por último, a Comissão considera que o acompanhamento e a avaliação da política também serão influenciados por este princípio, uma vez que os resultados produzidos devem ser avaliados quantitativa e qualitativamente em termos de redução de lacunas, acesso universal aos direitos e equiparação de condições¹⁷.

2. A participação social

54. A participação é um direito político reconhecido no artigo XX da Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem e no artigo 23 da Convenção Americana sobre Direitos Humanos¹⁸.
55. A Corte Interamericana interpretou este direito em sentido amplo: “a participação política pode incluir atividades amplas e diversas as quais as pessoas realizam de forma individual ou organizada, com o objetivo de intervir na designação daqueles que governarão um Estado ou que estarão encarregados de dirigir o Estado, assuntos públicos, bem como influenciar a formação da política estatal através de mecanismos de participação direta”¹⁹.
56. Com base no exposto acima, a Comissão observa que, além da participação eleitoral, a participação ativa das pessoas na tomada de decisões públicas – inclusive no ciclo de políticas públicas – não é apenas desejável, mas um direito aplicável e uma obrigação do Estado.

15 IPPDH. Conquistando direitos: diretrizes para a formulação de políticas públicas baseadas em direitos, p. 59.

16 CIDH. Pobreza e direitos humanos. OEA/Ser.L/V/II. 164, 7 de setembro de 2017, par. 195.

17 Alguns exemplos nesse sentido são o desenvolvimento de políticas públicas de alcance universal, a adoção de medidas de ação afirmativa para determinadas populações e a inclusão de abordagens diferenciadas que tornem visíveis as necessidades de determinados grupos e apaguem as condições díspares em que se encontram. Consulte IPPDH. Conquistando direitos: diretrizes para a formulação de políticas públicas baseadas em direitos, p. 30.

18 OEA. Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem. Artigo XX: “Toda pessoa com capacidade jurídica tem o direito de tomar parte no governo de seu país, diretamente ou por intermédio de seus representantes, e de participar de eleições populares, que serão realizadas por voto secreto, autênticas, periódicas e livres”. Convenção Americana sobre Direitos Humanos. Artigo 23 – Direitos políticos: “1 - Todos os cidadãos gozarão dos seguintes direitos e oportunidades: (a) participar da condução dos assuntos públicos, diretamente ou por meio de representantes livremente escolhidos; (b) votar e ser eleito em eleições periódicas legítimas, que serão realizadas por sufrágio universal e igualitário e por voto secreto, garantindo a livre expressão da vontade dos eleitores; e (c) ter acesso, em termos gerais de igualdade, ao serviço público em seu país. 2 - A lei poderá regular o exercício dos direitos e oportunidades mencionados no parágrafo anterior apenas com base na idade, nacionalidade, residência, idioma, educação, capacidade civil ou mental ou condenação por um tribunal competente em processos criminais”.

19 Corte IDH. Caso Castañeda Gutman vs. México. Exceções preliminares, mérito, reparações e custas. Sentença de 6 de agosto de 2008. Série C n. 184, par. 141.

57. Além disso, a CIDH considera que a participação em cada etapa do ciclo das políticas públicas está intimamente relacionada com outros direitos, como a liberdade de opinião, associação e reunião, e o direito à informação.
 58. A Comissão também afirma que a participação dos cidadãos no ciclo de políticas públicas permite que a definição de problemas, a elaboração, a implementação e a avaliação de políticas incorporem as experiências, as perspectivas e os pontos de vista das pessoas e dos grupos que são os detentores dos direitos que se busca salvaguardar²⁰.
 59. Para a Comissão, isso é particularmente relevante no caso de populações ou grupos historicamente discriminados. A participação não deve ser confundida com a vontade das majorias; uma perspectiva de direitos humanos, ao contrário, exige que seja dada ênfase às necessidades e perspectivas particulares de grupos que foram historicamente discriminados, bem como à adaptação dessas necessidades e perspectivas às obrigações internacionais adquiridas pelo Estado em questão²¹.
 60. Finalmente, a CIDH entende que é importante destacar a noção de participação efetiva, pois não basta gerar mecanismos de consulta e deliberação; pelo contrário, é necessário incorporar as contribuições que emanam deles na tomada de decisões em todo o seu ciclo, desde a elaboração do diagnóstico e o desenho dos instrumentos até sua implementação, monitoramento e avaliação²².
 61. Há vários modelos e esquemas de participação que assumem diferentes níveis de formalização e institucionalização. A Comissão enfatiza a importância de que esses espaços existam, funcionem e promovam reflexões, troca de opiniões e negociações para que tenham impacto tangível nos processos de formulação de políticas públicas e, posteriormente, nas etapas de implementação e avaliação destas. Esse impacto será determinado pela influência que os processos de participação têm sobre as políticas públicas, ou seja, se as opiniões consultadas estão de fato refletidas, produzem modificações e reformulações, enriquecendo assim as diferentes etapas do processo²³.
 62. A título de exemplo, a Comissão gostaria de destacar: a elaboração participativa de regulamentos, a realização de audiências públicas, o estabelecimento de conselhos consultivos, a elaboração de orçamentos sociais participativos, entre outros. Todos os itens acima foram testados em vários países do Continente para promover essa participação²⁴.
3. Mecanismos de reivindicação e acesso à justiça
63. Como um sistema complementar de proteção dos direitos humanos, o Sistema Interamericano baseia-se na premissa de que o acesso a recursos jurídicos adequados e eficazes constitui a primeira linha de defesa dos direitos humanos. O dever dos Estados de oferecer recursos judiciais não se limita à disponibilidade formal, mas tais recursos devem ser adequados para remediar as violações de direitos humanos denunciadas²⁵.

20 IPPDH. Conquistando direitos: diretrizes para a formulação de políticas públicas baseadas em direitos, p. 105.

21 CIDH. Pobreza e Direitos Humanos. OEA/Ser.L/V/II.164, 7 de setembro de 2017, par. 196.

22 CIDH. Situação dos Direitos Humanos na Guatemala. OEA/Ser.L/V/II, Doc. 208/17, 31 de dezembro de 2017, par. 10; CIDH. Políticas abrangentes de proteção para defensores, par. 281.

23 CIDH. Rumo a políticas eficazes de proteção integral para os defensores dos direitos humanos. OEA/Ser.L/V/II, Doc. 207/17, 29 de dezembro de 2017, par. 142.

24 IPPDH. Conquistando direitos: diretrizes para a formulação de políticas públicas baseadas em direitos, p. 105.

25 CIDH. Direitos humanos dos migrantes, refugiados, apátridas, vítimas de tráfico de seres humanos e pessoas deslocadas internamente: normas e padrões do Sistema Interamericano de Direitos Humanos. OEA/Ser.L/V/II., Doc. 46/15, 31 de dezembro de 2015, p. 181.

64. A Comissão entende que a possibilidade de reivindicação é uma parte inerente ao próprio conceito de direito, a qual apoia a noção do sujeito do direito como eixo central da abordagem dos direitos humanos. Um direito é tal desde que possa ser exigido e existam as ferramentas e mecanismos que permitem essa exigência. O acesso aos mecanismos de reivindicação é, em grande medida, o que move as pessoas do lugar de beneficiários passivos para o lugar de atores centrais e detentores de direitos²⁶.
65. A Comissão reitera que os Estados Partes têm a obrigação de tomar todas as medidas para garantir que ninguém seja privado da proteção judicial e do exercício do direito a um recurso simples e eficaz²⁷. De fato, o artigo 25.1 da Convenção estabelece, em termos gerais, a obrigação dos Estados de fornecer a todas as pessoas sujeitas à sua jurisdição um recurso judicial efetivo contra atos que violem seus direitos fundamentais²⁸. Em particular, a CIDH considerou que os Estados têm a obrigação de fornecer recursos judiciais efetivos às pessoas que alegam ser vítimas de violações de direitos humanos (artigo 25), recursos que devem ser fundamentados de acordo com as regras do devido processo legal (artigo 8.1), tudo dentro da obrigação geral dos próprios Estados de garantir o livre e pleno exercício dos direitos reconhecidos pela Convenção a todas as pessoas sob sua jurisdição (artigo 1.1)²⁹.
66. No mesmo sentido, a Corte assinalou que os Estados têm a responsabilidade de consagrar na lei e garantir a apropriada aplicação de recursos efetivos e garantias do devido processo legal perante as autoridades competentes, que protejam todas as pessoas sob sua jurisdição contra atos que violem seus direitos fundamentais ou que levem à determinação de seus direitos e obrigações³⁰. A Corte também estabeleceu que, para que o Estado cumpra as disposições do artigo 25 da Convenção, não basta que os recursos existam formalmente, mas que sejam efetivos nos termos da Convenção³¹, ou seja, que proporcionem resultados ou respostas às violações dos direitos reconhecidos na Convenção, na Constituição ou em Lei³². A Corte reiterou que essa obrigação implica que o recurso deve ser adequado para combater a violação e que sua aplicação pela autoridade competente deve ser efetiva³³.

26 CIDH. Pobreza e Direitos Humanos. OEA/Ser.L/V/II.164, 7 de setembro de 2017, par. 508.

27 CIDH. Relatório n. 35/17. Caso 12.713. Relatório de antecedentes, par. 194.

28 Corte Interamericana. Caso Velásquez Rodríguez vs. Honduras. Exceções preliminares. Sentença de 26 de junho de 1987. Série C n. 1, par. 91; Caso Fernández Ortega e outros vs. México. Exceção preliminar, mérito, reparações e custas. Sentença de 30 de agosto de 2010. Série C n. 215, par. 180; e Caso Rosendo Cantú e outros vs. México. Exceção preliminar, mérito, reparações e custas. Sentença de 31 de agosto de 2010. Série C n. 216, par. 164.

29 Corte Interamericana. Caso Velásquez Rodríguez vs. Honduras. Exceções preliminares. Sentença de 26 de junho de 1987. Série C n. 1, par. 91; Caso do Massacre de Dos Erres vs. Guatemala. Exceção preliminar, mérito, reparações e custas. Sentença de 24 de novembro de 2009. Série C n. 211, par. 104; e Caso Chitay Nech e outros vs. Guatemala. Exceções preliminares, mérito, reparações e custas. Sentença de 25 de maio de 2010. Série C n. 212, par. 190.

30 Corte Interamericana. Caso das “Crianças de Rua” (Villagrán Morales e outros) vs. Guatemala. Exceções preliminares. Sentença de 11 de setembro de 1997. Série C n. 32, par. 237; Caso Fernández Ortega e outros vs. México. Exceção preliminar, mérito, reparações e custas. Sentença de 30 de agosto de 2010. Série C n. 215, par. 182; e Caso Rosendo Cantú e outros vs. México. Exceção preliminar, mérito, reparações e custas. Sentença de 31 de agosto de 2010. Série C n. 216, par. 166.

31 Corte Interamericana. Parecer Consultivo sobre Garantias Judiciais em Estados de Emergência (arts. 27.2, 25 e 8 da Convenção Americana sobre Direitos Humanos). Parecer Consultivo OC-9/87, de 6 de outubro de 1987. Série A n. 9, par. 24; Caso Fernández Ortega e outros vs. México. Exceção preliminar, mérito, reparações e custas. Sentença de 30 de agosto de 2010. Série C n. 215, par. 182; e Caso Rosendo Cantú e outros vs. México. Exceção preliminar, mérito, reparações e custas. Sentença de 31 de agosto de 2010. Série C n. 216, par. 166.

32 Corte Interamericana. Caso Fernández Ortega e outros vs. México. Exceção preliminar, mérito, reparações e custas. Sentença de 30 de agosto de 2010. Série C n. 215, par. 182; e Caso Rosendo Cantú e outros vs. México. Exceção preliminar, mérito, reparações e custas. Sentença de 31 de agosto de 2010. Série C n. 216, par. 166.

33 Corte Interamericana. Caso Maritza Urrutia vs. Guatemala. Mérito, reparações e custas. Sentença de 27 de novembro de 2003. Série C n. 103, par. 117; Caso Fernández Ortega e outros vs. México.

67. A esse respeito, a CIDH destaca que o reconhecimento e a operacionalização do poder de denúncia desempenham um papel central na elaboração, implementação e avaliação de políticas públicas a partir de um enfoque baseado em direitos. Essa capacidade não apenas coloca as pessoas em uma posição ativa em termos de gestão estatal, mas também permite que elas tenham informações sobre a qualidade das medidas adotadas, ou seja, que sejam capazes de identificar déficits, obstáculos, omissões, falhas, entre muitas outras questões que alertam para a necessidade de corrigir ou adotar medidas que não foram projetadas e/ou implementadas³⁴.
68. Por outro lado, o Sistema Interamericano também se pronunciou sobre o dever positivo de os Estados organizarem o aparato institucional de modo que todos os indivíduos tenham acesso a esses recursos, devendo os Estados, para tanto, remover os obstáculos normativos, sociais ou econômicos que impeçam ou limitem a possibilidade de acesso à justiça³⁵.
69. A Comissão considera que os mecanismos de reivindicação judicial, por sua vez, conferem ao Judiciário um papel preponderante no âmbito das políticas públicas com enfoque em direitos humanos. O reconhecimento de direitos por meio de reivindicações judiciais, bem como as medidas de reparação nelas definidas, também devem ser realizados à luz dos princípios de uma abordagem baseada em direitos.
70. Da mesma forma, a Comissão reitera que os mecanismos de reclamação não se limitam aos processos judiciais, mas também incluem procedimentos administrativos que, muitas vezes, resultam em respostas mais rápidas e oportunas a determinadas reclamações³⁶.
71. Nesse sentido, as mesmas obrigações estatais surgem em relação à existência e garantia de acesso a procedimentos administrativos a partir de um enfoque em direitos humanos no campo das políticas públicas.
72. Para tanto, a CIDH é enfática ao assinalar que um dos pontos centrais em relação às políticas públicas com enfoque em direitos humanos é que o aparato estatal deve garantir a existência, o acesso e a eficácia dos recursos judiciais e administrativos.
4. A produção e o acesso às informações como garantia de transparência e responsabilidade
73. A CIDH indicou, por meio do Escritório do Relator Especial para a Liberdade de Expressão dessa Comissão (RELE), que o acesso à informação é uma parte fundamental de qualquer sociedade democrática e um elemento indispensável para garantir o exercício efetivo de todos os direitos humanos e, em particular, para assegurar a participação efetiva nos assuntos públicos³⁷.

Exceção preliminar, mérito, reparações e custas. Sentença de 30 de agosto de 2010. Série C n. 215, par. 182; e Caso Rosendo Cantú e outros vs. México. Exceção preliminar, mérito, reparações e custas. Sentença de 31 de agosto de 2010. Série C n. 216, par. 166.

- 34 IPPDH. Conquistando direitos: diretrizes para a formulação de políticas públicas baseadas em direitos, p. 93.
- 35 CIDH. Acesso à justiça como garantia de direitos econômicos, sociais e culturais. Estudo das Normas do Sistema Interamericano de Direitos Humanos. OEA/Ser.L/V/II. 129, Doc. 4, 7 de setembro de 2007, par. 52.
- 36 CIDH. Rumo à garantia efetiva dos direitos de meninas, meninos e adolescentes: sistemas nacionais de proteção. OEA/Ser.L/V/II. 166, Doc. 206/17, 30 de novembro de 2017, par. 308.
- 37 CIDH. Estudo Especial sobre o Direito ao Acesso à Informação. Relatoria Especial para a Liberdade de Expressão. Comissão Interamericana de Direitos Humanos. Washington D. C. 2007. Por outro lado, a extinta Comissão dos Direitos Humanos da ONU estabeleceu, na sua Resolução 2003/36, que a transparência e a responsabilização são elementos essenciais da democracia. A esse respeito, ver:

74. A CIDH também afirmou que o direito de acesso à informação tem sido considerado uma ferramenta fundamental para o controle cidadão do funcionamento do Estado e da administração pública, por meio, entre outros, do exercício informado dos direitos políticos e, em geral, para a realização de outros direitos humanos, especialmente os dos grupos mais vulneráveis³⁸.
75. Nesse sentido, para esta Comissão, um elemento essencial para garantir processos adequados de transparência e prestação de contas é a capacidade do Estado de produzir informações, bem como a garantia de sua disseminação e acesso pela sociedade. A obrigação do Estado de produzir e divulgar informações públicas torna-se, assim, um elemento essencial para que a sociedade possa fiscalizar a ação estatal na formulação e gestão de políticas públicas³⁹.
76. A CIDH indicou que os Estados devem garantir que as perspectivas de gênero e diversidade sejam adotadas nos sistemas e bancos de dados estruturados para incluir informações discriminadas sobre gênero e diversidade. Também é essencial que os dados sejam discriminados por sexo e outros elementos de diversidade, como idade, etnia, deficiência, *status* socioeconômico etc.⁴⁰.
77. Em termos de políticas públicas, a CIDH enfatiza que o acesso à informação começa na etapa anterior ao desenho das políticas públicas, durante a fase de diagnóstico. Isso se deve principalmente ao fato de que o desenvolvimento correto de mecanismos para garantir os direitos humanos requer a compilação de informações quantitativas e qualitativas suficientes e de boa qualidade. Da mesma forma, não é possível implementar e avaliar o impacto de uma política pública se o próprio Estado não gerar as informações necessárias para esse fim⁴¹.
78. Por outro lado, a CIDH considera que o Estado tem a obrigação de promover, em um prazo razoável, uma verdadeira cultura de transparência, o que implica campanhas sistemáticas para divulgar entre o público em geral a existência e as formas de exercer o direito de acesso à informação⁴².
79. Da mesma forma, a Comissão está convencida de que a transparência engloba uma série de componentes no desenvolvimento de políticas públicas, que vão desde os processos de elaboração – incluindo os mecanismos de participação mencionados anteriormente – até a tomada de decisões acerca dos setores, grupos e populações que serão beneficiados, o monitoramento de sua implementação e, finalmente, os dados necessários para realizar uma avaliação objetiva⁴³.

MARTÍNEZ GARZA, Minerva. Derechos Humanos, rendición de cuentas y participación ciudadana. **Opinión y Debate**, n. 12, diciembre 2011, p. 21.

38 CIDH. Relatório Anual 2008. Volume III: Relatório Anual da Relatoria Especial para a Liberdade de Expressão. Capítulo III: Marco jurídico interamericano do direito à liberdade de expressão, par. 147.

39 CIDH. Pobreza e Direitos Humanos. OEA/Ser.L/V/II.164, 7 de setembro de 2017, par. 195.

40 CIDH. Rumo à garantia efetiva dos direitos de meninas, meninos e adolescentes: sistemas nacionais de proteção. OEA/Ser.L/V/II. 166, Doc. 206/17, 30 de novembro de 2017, par. 426.

41 IPPDH. Conquistando direitos: diretrizes para a formulação de políticas públicas baseadas em direitos, p. 91.

42 CIDH. O direito de acesso à informação no marco jurídico interamericano. Relator Especial para Liberdade de Expressão, par. 38.

43 CIDH. Pobreza e Direitos Humanos, 2017, p. 195. Por sua vez, a CIDH emitiu a Resolução 1/18 sobre Corrupção e Direitos Humanos na qual recomendou: “i. Adotar políticas públicas decisivas e mecanismos eficazes para erradicar a corrupção, que devem incorporar, de forma abrangente e transversal, uma abordagem abrangente dos direitos humanos em todas as suas fases, incluindo na sua concepção e planejamento, na sua implementação e na sua avaliação. ii. Nas políticas e programas sociais, devem ser fortalecidos e gerados mecanismos de transparência ativa e acesso à informação

5. Proteção prioritária para grupos em situações de discriminação histórica
80. A CIDH vem reiterando, por meio de seus diversos mecanismos, a obrigação dos Estados de oferecer proteção especial e prioritária aos grupos que, por diversas razões, se encontram em uma situação de discriminação histórica⁴⁴.
81. A Comissão considera que, no contexto da proteção dos direitos de todas as pessoas sob a jurisdição dos Estados americanos, é essencial prestar atenção às pessoas, comunidades e grupos historicamente sujeitos à discriminação e à exclusão⁴⁵.
82. Há mais de três décadas, a CIDH vem priorizando a atenção a esses grupos por meio da criação de Relatorias e Unidades Temáticas, o que foi reforçado com a definição das diretrizes dos Planos Estratégicos 2011-2015 e 2017-2021, que enfatizam a necessidade de tornar visível a situação de grupos em situação histórica de discriminação.
83. A esse respeito, a Comissão declarou que “considera importante enfatizar que esse dever implica a obrigação de os Estados prestarem atenção especial aos setores sociais e às pessoas que sofreram formas de exclusão histórica ou são vítimas de preconceito persistente, e de adotarem imediatamente as medidas necessárias para prevenir, reduzir e eliminar as condições e atitudes que geram ou perpetuam a discriminação na prática. Esses princípios foram consagrados nos instrumentos que regem as ações do Sistema Interamericano de Direitos Humanos”⁴⁶.
84. Da mesma forma, a Corte IDH fez referência especial às obrigações do Estado com relação a pessoas, coletividades e grupos em situações de discriminação histórica, indicando que a obrigação de adotar medidas concretas para garantir o direito a uma vida digna é reforçada quando se trata de pessoas em situações de discriminação histórica e de risco, cuja atenção se torna prioritária⁴⁷.
85. Esse dever do Estado se traduz na priorização dessas populações não apenas na identificação dos problemas a serem resolvidos, mas também em torná-las visíveis no momento do planejamento, da implementação e da avaliação, o que se revela na adoção de medidas de ação afirmativa, bem como na inclusão de abordagens diferenciadas nas políticas de alcance universal⁴⁸.
6. A inclusão da perspectiva de gênero e diversidade
86. A Comissão entende que o princípio da igualdade de gênero baseia-se na eliminação do desequilíbrio entre homens e mulheres que existe como resultado de construções históricas, sociais, culturais, políticas, econômicas e jurídicas baseadas em modelos patriarcais e estereótipos de gênero profundamente enraizados.

oportuna e adequada. iii. Gerar mecanismos jurídicos, legais e de políticas públicas que permitam estabelecer claramente o impacto das diferentes formas de corrupção no gozo efetivo dos DESC por pessoas e grupos, especialmente aqueles que vivem na pobreza ou extrema pobreza, bem como aqueles historicamente discriminados”.

44 Para fins ilustrativos, ver CIDH. Relatório Anual 2017, p. 597.

45 CIDH. Plano Estratégico 2017-2021, p. 9.

46 CIDH. Pobreza e Direitos Humanos. OEA/Ser.L/V/II.164, 7 de setembro de 2017, p. 62.

47 Corte Interamericana. Caso da Comunidade Indígena Yakye Axa vs. Paraguai. Sentença de 17 de junho de 2005. Série C n. 125, par. 162.

48 IPPDH. Conquistando direitos: diretrizes para a formulação de políticas públicas baseadas em direitos, p. 46.

87. A Comissão procurou incorporar plenamente a perspectiva de gênero, diversidade e interculturalidade que deve nortear todo o trabalho destinado a respeitar e garantir o avanço dos direitos humanos nas Américas, utilizando como estrutura os principais instrumentos interamericanos sobre o assunto, como a Convenção e a Declaração Americana; a Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher (doravante denominada “Convenção de Belém do Pará”)⁴⁹; a Convenção Interamericana contra o Racismo, a Discriminação Racial e Formas Correlatas de Intolerância⁵⁰; e a Convenção Interamericana contra Toda Forma de Discriminação e Intolerância⁵¹, entre outros.
88. Entre suas normas, a CIDH – em particular, por meio de sua Relatoria Temática sobre os Direitos da Mulher – promoveu a adoção de políticas para fomentar a igualdade de gênero e eliminar as restrições que a limitam; além disso, defendeu a priorização desse enfoque no conjunto de políticas públicas de um Estado⁵².
89. Nesse sentido, ressaltou que os Estados têm o dever de incorporar uma perspectiva de gênero na adoção de políticas públicas, considerando a discriminação histórica e os estereótipos que afetaram mulheres, meninas e adolescentes. Essa perspectiva deve orientar e ser levada em conta na investigação e no julgamento de todos os casos de violência contra mulheres, meninas e adolescentes perante o sistema de justiça⁵³.
90. Da mesma forma, a CIDH começou a avançar o princípio da diversidade em seus relatórios, o qual contempla a situação específica e os riscos particulares enfrentados por pessoas com orientações sexuais, identidades de gênero e expressões de gênero diversas ou não normativas, ou cujos corpos variam do corpo padrão feminino e masculino nas Américas⁵⁴.
91. A Comissão destaca a importância da adoção de medidas diferenciadas que levem em conta as particularidades e as diversas identidades das mulheres em situação de risco particular. Isso implica levar em consideração a interseção de fatores como raça, etnia, idade, orientação sexual, identidade e expressão de gênero, entre outras variáveis, que podem acentuar uma situação de risco de violência e discriminação. A CIDH busca incorporar uma perspectiva intercultural, que leve em consideração o racismo, a discriminação estrutural, os riscos e as diferenças de atenção baseadas na raça e na etnia, como no caso das mulheres indígenas e afrodescendentes⁵⁵.
92. A CIDH também contempla um enfoque nos Estados que leve em conta as condições que acentuam a vulnerabilidade das mulheres e meninas às violações de seus direitos civis, políticos, econômicos, sociais e culturais, como no caso das mulheres com deficiência, das mulheres idosas, das mulheres privadas de liberdade, das migrantes e das mulheres deslocadas, entre outras.
93. A OEA, por sua vez, promoveu o Programa Interamericano para a Promoção dos Direitos Humanos das Mulheres e da Equidade e Igualdade de Gênero⁵⁶. Esse programa inclui entre

49 OEA. Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher (Convenção de Belém do Pará).

50 OEA. Convenção Interamericana contra o Racismo, a Discriminação Racial e Formas Correlatas de Intolerância (A-68).

51 OEA. Convenção Interamericana contra Toda Forma de Discriminação e Intolerância (A-69).

52 A título de ilustração, ver CIDH. Relatório Anual 2017, p. 616.

53 *Ibid.*, p. 620.

54 *Ibid.*, p. 637.

55 *Ibid.*, p. 619.

56 CIDH. Programa Interamericano sobre a Promoção dos Direitos Humanos da Mulher e da Equidade e Igualdade de Gênero [CIM/RES. 209/98 e AG/RES. 1625 (XXIX-O/99)].

seus objetivos o de “incentivar os Estados Membros da OEA a formular políticas públicas, estratégias e propostas destinadas a promover os direitos humanos das mulheres e a igualdade de gênero em todas as esferas da vida pública e privada, considerando sua diversidade e seus ciclos de vida”⁵⁷. A OEA também elaborou uma política institucional sobre igualdade de gênero, diversidade e direitos humanos que visa “avançar para uma mudança organizacional que institucionalize uma visão de igualdade de gênero e direitos humanos em sua cultura e estrutura organizacional, bem como em seu funcionamento. Alcançar a igualdade no exercício dos direitos e a igualdade de oportunidades por meio do fortalecimento da gestão, da cultura e das capacidades institucionais da organização”⁵⁸.

94. Por outro lado, a Organização Internacional do Trabalho declarou que “a integração da perspectiva de gênero é o processo de avaliação das implicações para homens e mulheres de qualquer ação planejada, seja legislação, políticas ou programas, em todas as áreas e em todos os níveis. É uma estratégia para garantir que as preocupações e experiências das mulheres, bem como as dos homens, sejam parte integrante da concepção, implementação, monitoramento e avaliação de políticas e programas em todas as esferas políticas, econômicas e sociais, de modo que homens e mulheres possam se beneficiar igualmente e a desigualdade não seja perpetuada. O objetivo final da integração é alcançar a igualdade de gênero”⁵⁹.
95. A CIDH enfatiza que essa conceituação deve servir de guia para a formulação, implementação e avaliação de políticas públicas; trata-se, portanto, de incluir os três elementos seguintes na análise: (i) o impacto diferencial que as medidas adotadas têm, ou podem ter, sobre homens e mulheres; (ii) a opinião, a experiência e as preocupações de mulheres e homens em diferentes momentos do ciclo de políticas; e (iii) o benefício que as medidas adotadas trazem em termos de redução da lacuna de desigualdade entre homens e mulheres.

B. Mecanismos de monitoramento e avaliação e sistemas de indicadores de direitos humanos

96. O processo de avaliação de uma política busca investigar vários aspectos de sua concepção e implementação, mas a avaliação sob a perspectiva dos direitos humanos, em particular, terá como objetivo analisar a eficácia da política como uma ferramenta para a realização dos direitos.
97. A Comissão destacou que a criação de sistemas de monitoramento e avaliação está ligada ao cumprimento adequado das obrigações internacionais dos Estados e aos princípios da boa governança, em especial o princípio da transparência e da prestação de contas⁶⁰.
98. A CIDH entende que os mecanismos de avaliação devem focar a identificação de evidências e resultados concretos alcançados, comparando essas informações com o planejamento. Além de contribuir para a transparência, a responsabilização perante a sociedade desencoraja a corrupção⁶¹ e aumenta a adequação destas políticas e a sua capacidade de garantir o exercício e gozo de direitos⁶².

57 *Ibid.*, artigo III.2.

58 OEA. Ordem Executiva n. 16-03.

59 OIT. Definição da integração da perspectiva do gênero.

60 CIDH. Rumo à efetiva garantia dos direitos de meninas, meninos e adolescentes: sistemas nacionais de proteção (nota 187 supra), OEA/Ser.L/V/II. 166, Doc. 206/17, 30 de novembro de 2017, par. 434.

61 CIDH. Resolução 1/18. Corrupção e direitos humanos. Aprovada na cidade de Bogotá, Colômbia, no âmbito de seu 167º período de sessões, no dia 3 de março de 2018.

62 *Ibid.*, par. 435.

99. Esses mecanismos devem possuir processos de monitorização periódica, como ferramentas de recolha e sistematização de informação, que permitam identificar ao longo da fase de implementação questões que devem ser modificadas ou reforçadas para garantir a obtenção dos resultados esperados; e com processos de avaliação que podem ser concomitantes e posteriores à implementação e que permitam informações sobre os resultados e impactos da política⁶³.
100. Como a CIDH já assinalou em outras ocasiões, a construção de indicadores é crucial para o monitoramento, a avaliação, a transparência e a prestação de contas, bem como para demonstrar a eficiência e a eficácia das políticas e dos serviços⁶⁴. Nesse sentido, sugere-se que esses processos incluam indicadores específicos de direitos humanos que forneçam informações adequadas para verificar o cumprimento, ou não, das obrigações do Estado para a proteção dos direitos.
101. Nesse sentido, em 2008, a Comissão aprovou as diretrizes para a elaboração de indicadores de progresso em matéria de direitos econômicos, sociais e culturais⁶⁵, nas quais é apresentado um conjunto de indicadores para a avaliação e o monitoramento dos direitos econômicos, sociais e culturais previstos no Protocolo Adicional à Convenção Americana sobre Direitos Humanos em Matéria de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais – Protocolo de San Salvador (doravante denominado Protocolo). Trata-se de uma iniciativa que buscou proporcionar aos Estados Partes, às demais organizações do Sistema Interamericano e à sociedade civil uma ferramenta que servisse de base não apenas para a apresentação de relatórios no âmbito do Protocolo, mas também para o desenvolvimento de um mecanismo interno de avaliação permanente de políticas em nível nacional⁶⁶.
102. Posteriormente, com base no documento de diretrizes da CIDH, o Grupo de Trabalho para Analisar os Relatórios Periódicos dos Estados Partes do Protocolo de San Salvador (Grupo de Trabalho do Protocolo de San Salvador) elaborou indicadores de progresso dos direitos contidos no Protocolo, que foram aprovados pelos órgãos da OEA e se tornaram o mecanismo de monitoramento operacional⁶⁷.
103. A OEA também conta com o Mecanismo de Seguimento da Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher (MESECVI), a Convenção de Belém do Pará. O Comitê de Peritos que compõe o MESECVI definiu indicadores para avaliar e monitorar o cumprimento da Convenção nos países da região e para determinar se os Estados estão cumprindo ou não sua obrigação de garantir uma vida livre de violência para as mulheres⁶⁸. O sistema foi desenvolvido com base nos indicadores definidos para o monitoramento do Protocolo de San Salvador, com o objetivo de promover esforços conjuntos e sistematizar formas de medir o cumprimento dos direitos no Sistema Interamericano.
104. Os sistemas de indicadores de direitos humanos propostos por esta Comissão, pelo Grupo de Trabalho do Protocolo de San Salvador e pelo MESECVI são ferramentas metodológicas

63 UNICEF e CIPPEC. Monitoramento e avaliação de políticas, programas e projetos sociais. Buenos Aires – Argentina, 2012, p. 39 a 41.

64 *Ibid.*, p. 437.

65 CIDH. Diretrizes para o desenvolvimento de indicadores de progresso no domínio dos direitos econômicos, sociais e culturais. OEA/Ser.L/V/II.132, Doc. 14, rev. 1, 19 de julho de 2008.

66 A CIDH incentiva os países que ainda não o fizeram a ratificar o Protocolo de San Salvador e a aderir ao sistema de relatórios estabelecido por esse tratado, entendendo a importância das recomendações feitas pelo Grupo de Trabalho em termos de políticas públicas.

67 Indicadores de progresso para medir os direitos sob o Protocolo de San Salvador. Documento final preparado pelo Grupo de Trabalho para a análise dos relatórios nacionais sob o Protocolo de San Salvador em conformidade com o mandato previsto na Resolução AG/RES 2582 (XL-0-10) e AG/RES 2666 (XLI-0/11), Washington, D.C., 12 de dezembro de 2011.

68 OEA. Mecanismo de acompanhamento da Convenção de Belém do Pará.

que fornecem informação não só sobre o cumprimento dos Estados das suas obrigações internacionais à luz dos princípios descritos, mas também sobre os resultados ligados ao impacto das medidas adotadas na realização desses direitos.

105. Por sua vez, o Escritório do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos apontou que os indicadores de direitos humanos “fornecem informações concretas sobre o estado de um evento, atividade ou resultado que pode ser relacionado aos padrões de direitos humanos; que abordam e refletem as preocupações e os princípios dos direitos humanos; e que são usados para avaliar e monitorar a promoção e a proteção dos direitos humanos”, e desenvolveu uma proposta de Indicadores para Promover e Monitorar a Implementação dos Direitos Humanos e, com base nisso, elaborou o documento *Indicadores de direitos humanos: um guia para sua medição e implementação*. Esses são indicadores quantitativos e qualitativos estruturais, de processo e de resultados⁶⁹.
106. A Comissão observa que a adoção dessas metodologias e sua adaptação aos contextos nacionais de informação podem fortalecer as capacidades do Estado para monitorar e avaliar as políticas públicas sob a perspectiva dos direitos humanos.

C. Institucionalidade e políticas públicas

107. A Comissão entende que as instituições públicas e estatais são órgãos em que as políticas públicas são concebidas, executadas e controladas; nessas esferas, é essencial destacar a importância da promoção e/ou proteção dos direitos humanos⁷⁰. Assim, a institucionalidade pública pode ser definida tanto por suas normas ou regras formais que estruturam as funções e competências organizacionais quanto pelas práticas informais constituídas pela cultura, valores, rotinas, hábitos, costumes etc., que caracterizam uma determinada instituição⁷¹.
108. A CIDH considera que o vínculo entre instituições e políticas públicas é absolutamente interdependente e indivisível, uma vez que toda política está estruturada no âmbito de uma instituição, e toda instituição estatal é composta de políticas que formula, executa e/ou monitora e avalia⁷².
109. Portanto, a inclusão de uma abordagem baseada em direitos nas políticas públicas tem necessariamente impacto sobre a estrutura institucional: essa questiona, desafia e obriga a se repensar antes, durante e depois de qualquer processo de concepção, implementação e avaliação de sua política pública⁷³.
110. A Comissão observa que os princípios de indivisibilidade, universalidade e interdependência dos direitos humanos se baseiam na premissa de que a plena realização dos direitos somente pode ser alcançada se o Estado adotar medidas abrangentes. Essa integralidade não apenas implica diálogo, coordenação e trabalho conjunto dos diferentes setores do aparato estatal,

69 OHCHR. Indicadores de direitos humanos, guia para medição e implementação. HR/PUB/12/5. Trata-se de indicadores quantitativos e qualitativos estruturais, de processo e de resultados. São propostos indicadores ilustrativos sobre os seguintes direitos: direitos à vida, a não ser submetido à tortura e a outros tratamentos cruéis, desumanos ou degradantes, à saúde, a um julgamento justo, ao trabalho e à seguridade social, à moradia, à alimentação adequada, à participação em assuntos públicos, à liberdade e à segurança pessoal, à liberdade de expressão e de opinião, à educação, à igualdade e à não discriminação, e à não violência contra a mulher.

70 CIDH. *Plano Estratégico 2017-2021*, p. 40.

71 IPPDH. *Conquistando direitos: diretrizes para a formulação de políticas públicas baseadas em direitos*, p. 151.

72 CIDH. *Plano Estratégico 2017-2021*, p. 40.

73 IPPDH. *Conquistando direitos: diretrizes para a formulação de políticas públicas baseadas em direitos*, p. 152.

que devem dar respostas coordenadas às várias dimensões de um mesmo problema, mas também envolve atenção às situações de discriminação múltipla sofridas por determinados indivíduos e grupos sociais⁷⁴.

111. A CIDH enfatiza que a abrangência do enfoque deve se refletir na estrutura institucional como um marco para as políticas públicas, desde a identificação inicial dos direitos que devem ser protegidos nas etapas de formulação, implementação, monitoramento e avaliação⁷⁵.
112. Da mesma forma, a CIDH adverte que o enfoque em direitos humanos não se limita à existência de uma instituição específica, como as Secretarias, Ministérios, Diretorias de Direitos Humanos, mas visa permear todo o aparato estatal e as ações dos diferentes setores, níveis e poderes do Estado.
113. No entanto, a CIDH enfatiza que o enfoque em direitos humanos exige que, além da divisão institucional, os direitos humanos sejam abordados a partir de uma perspectiva transversal e intersetorial.
114. A CIDH está convencida de que a intersetorialidade, por sua vez, requer coordenação, tanto horizontal quanto verticalmente, para evitar a duplicação de funções ou programas e garantir a soma de esforços entre órgãos governamentais e instâncias de governo. Uma política pública central, nacional ou federal não deve ser entendida sem levar em conta a perspectiva local; da mesma forma, em nível horizontal, uma política não pode analisar o problema sem levar em conta as diferentes dimensões e complexidades que implica cada situação de proteção dos direitos humanos⁷⁶.
115. Para analisar como as instituições públicas estão respondendo às questões de direitos humanos, a CIDH considera importante compreender como as políticas públicas, as regulamentações e as instituições em geral são caracterizadas, moldadas e articuladas.
116. A Comissão reitera que as políticas públicas com foco nos direitos humanos orientam e coordenam a ação estatal com o objetivo de proteger e promover esses direitos, centradas na resolução de problemas politicamente definidos num contexto social, econômico, cultural e ambiental. O fortalecimento institucional em direitos humanos é fundamental para o respeito e a implementação dos padrões interamericanos de direitos humanos⁷⁷.

D. Formulação de orçamento sob a perspectiva dos direitos humanos

117. A CIDH entende que um aspecto complementar, ao olhar sobre o marco institucional e as políticas públicas de direitos humanos, é a análise das políticas fiscais e do orçamento do Estado para o financiamento dos direitos humanos⁷⁸. Nesse sentido, a Comissão considera necessário observar se os recursos são alocados; se estes são capazes de responder a questões estruturais de direitos humanos de acordo com os objetivos e metas a serem perseguidos; se estão claramente focados nos aspectos específicos a serem resolvidos; e se sua execução pode ser rastreada de modo transparente, a fim de medir o impacto das políticas públicas de direitos humanos⁷⁹.

74 CIDH. Plano Estratégico 2017-2021, p. 39.

75 IPPDH. Conquistando direitos: diretrizes para a formulação de políticas públicas baseadas em direitos, p. 153.

76 *Ibid.*, p. 158.

77 CIDH. Plano estratégico 2017-2021, p. 40.

78 CIDH. Pobreza e Direitos Humanos. OEA/Ser.L/V/II.164, 7 de setembro de 2017, p. 174.

79 *Ibid.*, p. 177.

118. A Comissão destacou que o planejamento do gasto público deve promover a igualdade nas Américas e que uma política fiscal adequada pode contribuir para a redistribuição da riqueza a fim de reduzir as brechas de desigualdade, para a correção das falhas do mercado, para o investimento necessário ao cumprimento dos direitos humanos, em particular os direitos econômicos e sociais, e para a prestação de contas entre o Estado e os cidadãos⁸⁰.
119. A esse respeito, a Comissão entende que, do ponto de vista dos direitos humanos, os seguintes princípios e obrigações são particularmente relevantes para a política fiscal: garantia de níveis mínimos essenciais; mobilização do máximo de recursos disponíveis para a realização progressiva dos direitos econômicos, sociais, culturais e ambientais; cumprimento do princípio de progressividade e não regressão; e aplicação do princípio de igualdade e não discriminação⁸¹.
120. Na mesma linha, a CIDH deseja enfatizar que os direitos de participação, prestação de contas, transparência e acesso à informação são princípios fundamentais totalmente aplicáveis às políticas fiscais. Assim, essas devem ser implementadas em todo o ciclo político, desde os códigos tributários, elaboração do orçamento até a alocação, execução e monitoramento dos recursos⁸². Tanto as fontes e modalidades de obtenção de recursos quanto as formas como os recursos são alocados e distribuídos terão implicações para a eficácia, a qualidade e a sustentabilidade das políticas públicas.
121. Nesse contexto, a Comissão reafirma que nenhuma política pública pode ser formulada, implementada e avaliada sem a alocação de recursos orçamentários. Desde a identificação das questões a serem resolvidas, passando pelo projeto, até as etapas de implementação, monitoramento e avaliação, são necessários recursos adequados e suficientes.
122. A Comissão vem recomendando aos Estados a formulação de políticas públicas de acordo com um marco que respeite os direitos humanos e a alocação orçamentária necessária para garantir sua efetiva implementação e sustentabilidade. Nesta ocasião, a CIDH gostaria de examinar mais detalhadamente alguns aspectos relacionados à alocação orçamentária adequada no âmbito da formulação de políticas públicas com um enfoque em direitos humanos.
123. A Comissão entende, em geral, o orçamento como a programação dos gastos públicos, a mobilização da receita pública, as alocações orçamentárias e os gastos dos Estados⁸³.
124. A CIDH considera que o enfoque em direitos humanos requer que a alocação e a execução orçamentária respondam aos diferentes princípios identificados anteriormente, o que implica que as decisões sobre o montante e seus destinatários considerem como objetivo a redução das lacunas de desigualdades, a priorização dos grupos historicamente discriminados, a remoção de obstáculos à realização dos direitos, entre outros⁸⁴. Em particular, a Comissão enfatiza a importância de os Estados desenvolverem orçamentos que incorporem uma perspectiva de gênero e diversidade em suas alocações e execução.
125. Da mesma forma, os princípios da abordagem de direitos humanos, que se aplicam a todo o ciclo de formulação de políticas públicas, também devem ser considerados nas questões orçamentárias. Isso pressupõe que o Estado tenha dados e informações confiáveis,

80 *Ibid.*, p. 174.

81 CIDH. Pobreza e direitos humanos, par. 502.

82 *Ibid.*, par. 501.

83 Comitê sobre os Direitos da Criança. Comentário Geral n. 19 (2016) sobre orçamento público para a realização dos direitos da criança (artigo 4). CRC/C/GC/19. 21 de julho de 2016. Inglês, par. 4.

84 IPPDH. Conquistando direitos: diretrizes para a formulação de políticas públicas baseadas em direitos, p. 143.

completos, suficientes e fidedignos para poder tomar decisões orçamentárias que visem a efetivar os direitos humanos que se pretende proteger, por meio do desenvolvimento de políticas públicas específicas⁸⁵.

126. A Comissão assinala que as obrigações de direitos humanos não impõem uma única forma de alocação de recursos públicos para a implementação de políticas, mas os tratados internacionais impõem limites à discricionariedade estatal e estabelecem critérios que asseguram que o objetivo da alocação orçamentária garanta o respeito, a proteção e o cumprimento dos direitos humanos.
127. Nesse sentido, a CIDH, por meio de suas normas e recomendações, dá conteúdo às diretrizes estabelecidas nos instrumentos interamericanos, determinando critérios de priorização que levam em conta os contextos nacionais e as obrigações assumidas pelos Estados em relação à proteção especial de grupos em situações de discriminação histórica, ao cumprimento do princípio da igualdade substantiva e à incorporação de um enfoque em gênero e diversidade, entre outros princípios do enfoque baseado em direitos.
128. Em matéria orçamentária, a CIDH entende que a efetivação dos direitos humanos significa que o Estado tem o dever de programar, alocar, mobilizar e gastar os recursos públicos de acordo com suas obrigações de implementar os tratados internacionais de direitos humanos, em todos os níveis e estruturas dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário⁸⁶.
129. A esse respeito, a Comissão considera que o cumprimento das obrigações do Estado em termos de investimento em direitos humanos deve ser levado em conta em relação a cada uma das etapas do processo orçamentário, ou seja, na fase de planejamento e aprovação do orçamento público; no processo de sua execução; e no monitoramento e avaliação de como o investimento é feito e seus resultados em relação ao cumprimento das metas propostas⁸⁷.
130. Da mesma forma, a CIDH reitera a necessidade de introduzir e aplicar nos regulamentos orçamentários os princípios da transparência, eficácia, eficiência, equidade, sustentabilidade, prestação de contas, participação e, em geral, aderir aos princípios da boa governança, bem como articular medidas contra a corrupção em todos os níveis. A ausência ou a má aplicação desses princípios pode levar a ineficiências, má administração das finanças públicas e corrupção⁸⁸.
131. A CIDH assinala que as políticas públicas requerem não apenas alocações orçamentárias para garantir sua eficácia, mas também monitoramento para revisar e fazer as mudanças necessárias a fim de garantir que o orçamento seja adequado para cumprir as metas programadas. A Comissão entende que esse monitoramento deve necessariamente analisar o impacto que as

85 *Ibid.*, par. 240. Por exemplo, para o caso específico da proteção dos direitos de crianças e adolescentes, a CIDH recomenda que os Estados façam estimativas do custo de projetos de lei, políticas, programas e serviços que afetem crianças e adolescentes, bem como do custo do funcionamento da estrutura institucional, a fim de determinar o nível de recursos financeiros necessários e permitir que os planejadores de orçamento e os tomadores de decisão relevantes nos Poderes Executivo e Legislativo adotem decisões informadas sobre os recursos necessários.

86 CIDH. Rumo à garantia efetiva dos direitos de crianças e adolescentes: sistemas nacionais de proteção. OEA/Ser.L/V/II. 166, Doc. 206/17, 30 de novembro de 2017, parágrafos 234 e 235. Em particular, ao se referir à proteção dos direitos de crianças e adolescentes, a CIDH declarou que “concorda com a posição do Comitê dos Direitos da Criança ao afirmar que os direitos das crianças não serão efetivos se não forem mobilizados recursos financeiros suficientes, e se estes não forem alocados e utilizados de forma responsável, eficaz, eficiente, equitativa, participativa, transparente e sustentável, proporcionando o investimento necessário tanto para o funcionamento do quadro institucional quanto para a implementação da Política Nacional para a Infância”.

87 *Ibid.*, parágrafos 238 e 239.

88 *Ibid.*, par. 241.

decisões orçamentárias têm sobre a proteção efetiva dos direitos que se pretende proteger, bem como sobre a redução das lacunas de desigualdade que se pretende alcançar, em particular para garantir o acesso a serviços básicos. Essas informações devem ser amplamente disponibilizadas ao público em uma linguagem clara e de fácil compreensão⁸⁹.

132. A esse respeito, a Comissão considera que a análise de impacto realizada sobre as alocações e execuções orçamentárias deve incluir dados discriminados por sexo e outros elementos de diversidade, como idade, etnia, deficiência, *status* socioeconômico etc., a fim de identificar situações de discriminação indireta devido ao impacto desproporcional que essas alocações e execuções orçamentárias possam ter sobre grupos específicos⁹⁰. Para atingir esses objetivos, a Comissão considera essencial promover um diálogo profundo e urgente, por meio de sua Relatoria Especial para os Direitos Econômicos, Sociais, Culturais e Ambientais (Redesca), com o mundo da economia e das finanças, tanto em nível nacional quanto internacional⁹¹.
133. Da mesma forma, a CIDH entende que o Poder Judiciário tem um papel fundamental no monitoramento e controle dos orçamentos e seu impacto na proteção dos direitos no âmbito das demandas judiciais. Assim, por exemplo, no contexto dos avanços significativos que estão ocorrendo na região em relação à justiciabilidade dos direitos econômicos, sociais, culturais e ambientais (Desca), um elemento chave da análise jurisprudencial é avaliar se as alocações e execuções orçamentárias cumprem com as obrigações do Estado de garantir os direitos mínimos essenciais dos Desca, os princípios de progressividade e não retrocesso, e o princípio de igualdade e não discriminação⁹².
134. Da mesma forma, a Comissão afirma que tanto as Instituições Nacionais de Direitos Humanos quanto as organizações da sociedade civil são atores centrais no monitoramento e nas demandas do Estado em relação ao orçamento e à proteção dos direitos humanos, exigindo participação, transparência, prestação de contas e acesso à informação, como componentes democráticos das políticas públicas⁹³.
135. Por fim, a Comissão destaca o importante papel de auditoria desempenhado pelas instituições de supervisão no processo orçamentário. Essa tarefa deve ser realizada à luz do enfoque em direitos humanos, o que implica que a avaliação realizada deve buscar identificar, entre outras questões, se a alocação e a execução do orçamento resultam na garantia de direitos, na redução das lacunas de desigualdade e na priorização de grupos em situação de discriminação histórica⁹⁴.
136. A CIDH, de forma não exaustiva, apresentou ao longo desta seção algumas considerações que julga de fundamental importância para uma análise integral das políticas públicas. O cumprimento das obrigações do Estado em matéria de direitos humanos requer uma análise dos orçamentos e das políticas fiscais a partir de um enfoque baseado em direitos que permita identificar se a programação, a alocação, a mobilização e a execução dos recursos estão de acordo com os princípios que devem orientar as ações do Estado para a proteção efetiva dos direitos humanos.

89 *Ibid.*, par. 242.

90 CIDH. Audiência pública. Controle de gastos públicos, políticas fiscais e garantias dos direitos econômicos, sociais e culturais na América Latina. 168 Período Ordinário de Sessões. Comentários da CIDH. 11 de maio de 2018.

91 *Ibid.*

92 *Ibid.*

93 *Ibid.*

94 CIDH. Rumo à garantia efetiva dos direitos de crianças e adolescentes: sistemas nacionais de proteção. OEA/Ser.L/V/II. 166, Doc. 206/17, 30 de novembro de 2017, par. 113.

E. Reflexões finais do capítulo

137. Como a CIDH assinalou, o enfoque em direitos humanos exige que os Estados adotem como marco de referência para suas ações os princípios e normas que reconhecem os direitos fundamentais consagrados nos instrumentos internacionais, bem como nas constituições e leis nacionais.
138. Nos últimos anos, a Comissão identificou a existência de uma lacuna entre os padrões, princípios e normas de direitos humanos e as práticas, políticas, instituições e regulamentações dos Estados Membros.
139. Nesse sentido, a CIDH pretende traduzir alguns de seus padrões e recomendações em diretrizes práticas que os Estados e outros atores possam utilizar para fazer os ajustes necessários nessas práticas, instituições, políticas e regulamentações sob a perspectiva dos direitos humanos.
140. A CIDH está convencida de que os princípios aqui definidos devem ser um guia de ação para os responsáveis pela gestão e organização do aparato estatal em diferentes níveis e áreas.
141. Nesse sentido, a Comissão convida os Estados a refletirem sobre a implementação de cada um desses princípios na ação estatal e incentiva as organizações sociais e outros atores relevantes a promoverem a incorporação de um enfoque em direitos humanos em seu papel de monitoramento e supervisão dos Estados.
142. Finalmente, a CIDH manifesta sua disposição e disponibilidade para prestar assistência técnica aos Estados, órgãos regionais, organizações sociais e outras instituições com o objetivo de fortalecimento institucional e formulação, implementação e avaliação de políticas públicas destinadas a fortalecer e respeitar os direitos humanos nas Américas, com base nos padrões interamericanos aqui identificados e naqueles relacionados às diversas questões que são objeto de intervenção do Estado.

CAPÍTULO 3

POLÍTICAS PÚBLICAS COM ENFOQUE EM DIREITOS HUMANOS



POLÍTICAS PÚBLICAS COM ENFOQUE EM DIREITOS HUMANOS

143. A noção geral de política pública foi estabelecida pela primeira vez pela CIDH em seu Relatório sobre Segurança Cidadã e Direitos Humanos de 2009. Lá, a política pública foi conceituada como “as diretrizes ou linhas de ação definidas pelas autoridades do Estado para alcançar um objetivo específico e que contribuem para criar ou transformar as condições em que são realizadas as atividades dos indivíduos ou grupos que compõem a sociedade”⁹⁵.
144. A Comissão considera que um desafio do presente é atualizar a noção de políticas públicas a partir de uma perspectiva de direitos humanos, com fundamento nas normas, recomendações, decisões, interpretações e sentenças emitidas pelo Sistema Interamericano, bem como na evolução do direito internacional dos direitos humanos na última década.
145. Nesse sentido, com base no trabalho histórico da Comissão em termos de promoção e proteção, nos padrões interamericanos desenvolvidos com fundamento na interpretação dos princípios com enfoque em direitos humanos, nas recomendações feitas no âmbito dos diversos mecanismos da CIDH, na evolução do direito internacional dos direitos humanos nos últimos anos e no papel que os Estados e as organizações sociais vêm exigindo desse órgão em termos de assistência técnica, a CIDH apresenta nesse documento uma noção atualizada de políticas públicas com enfoque em direitos humanos.
146. Essa nova conceituação visa integrar os vários elementos que foram desenvolvidos na teoria e na prática ao longo dos anos pelo Sistema Interamericano, pelos Estados Membros da OEA e pelos atores sociais que promovem e defendem os direitos humanos no Continente.
147. Uma política pública com enfoque em direitos humanos é o conjunto de decisões e ações que o Estado elabora, implementa, monitora e avalia – com base em um processo permanente de inclusão, deliberação e participação social efetiva – a fim de proteger, promover, respeitar e garantir os direitos humanos de todas as pessoas, grupos e coletividades que compõem a sociedade, sob os princípios de igualdade e não discriminação, universalidade, acesso à justiça, prestação de contas, transparência, integração e intersectorialidade.
148. A proposta da Comissão Interamericana coloca a obrigação do Estado em relação aos indivíduos no centro da ação governamental e incorpora os elementos necessários para garantir que qualquer ação tomada reflita os padrões que o Sistema Interamericano estabeleceu no campo dos direitos humanos.
149. A CIDH considera necessário assinalar que, embora a noção de política pública seja ampla o suficiente para incorporar as diferentes formas pelas quais os Estados Membros as estabelecem (planos, programas, políticas), também é importante definir alguns limites para evitar a generalização excessiva do termo.
150. Portanto, é importante destacar que as comissões ou mecanismos especiais e/ou temporários que os Estados estabelecem de modo conjuntural a fim de supervisionar uma situação específica, não se encontram, necessariamente, abarcados pelo termo política pública. Isso

95 Essa definição foi desenvolvida no âmbito de um relatório temático sobre segurança cidadã. Desde então, a Comissão Interamericana vem progredindo no aprofundamento de seu trabalho sobre políticas públicas.

porque as políticas públicas não podem ser entendidas como exercícios circunstanciais, mas sim como um conjunto de ações que visam garantir um direito de forma permanente.

151. Da mesma forma, a CIDH observa que medidas isoladas não têm a integralidade necessária para serem consideradas políticas públicas, ainda que possam contribuir para o objetivo de fortalecer a proteção dos direitos humanos. Por exemplo, com relação ao sistema penitenciário de um Estado, a redistribuição da população entre as prisões para evitar a superlotação poderia ser considerada uma medida destinada a garantir os direitos das pessoas privadas de liberdade; no entanto, a realocação deve fazer parte de uma política abrangente que também considere outros elementos a serem abordados neste capítulo.
152. Na mesma linha, a Comissão considera que nem todas as iniciativas legislativas, reformas ou novas legislações são, por si mesmas, políticas públicas, embora seja importante que essas tenham uma estrutura jurídica que as apoie e, em alguns casos, seja seu ponto de origem ou a estrutura na qual se baseiam.
153. Finalmente, a Comissão enfatiza que o Poder Judiciário também pode influenciar, por meio de suas sentenças e resoluções, na forma como as leis são interpretadas, os recursos são alocados e os indivíduos ou grupos são incluídos em um programa ou política pública. Em numerosas ocasiões, a CIDH observou que, como parte do controle de convencionalidade exercido por juízes e magistrados, foi ordenada a implementação de programas, políticas públicas ou outras ações específicas do Executivo, destinadas a corrigir a violação de direitos humanos contra uma pessoa ou grupo⁹⁶.
154. Em suma, a Comissão gostaria de enfatizar que nem todas as medidas adotadas pelos poderes do Estado podem ser consideradas como política pública nos termos da noção apresentada, mas devem ser avaliadas em cada caso pelos elementos que as compõem e pelo seu cumprimento através da ação estatal.

A. O enfoque em direitos humanos no ciclo das políticas públicas e no aporte do SIDH

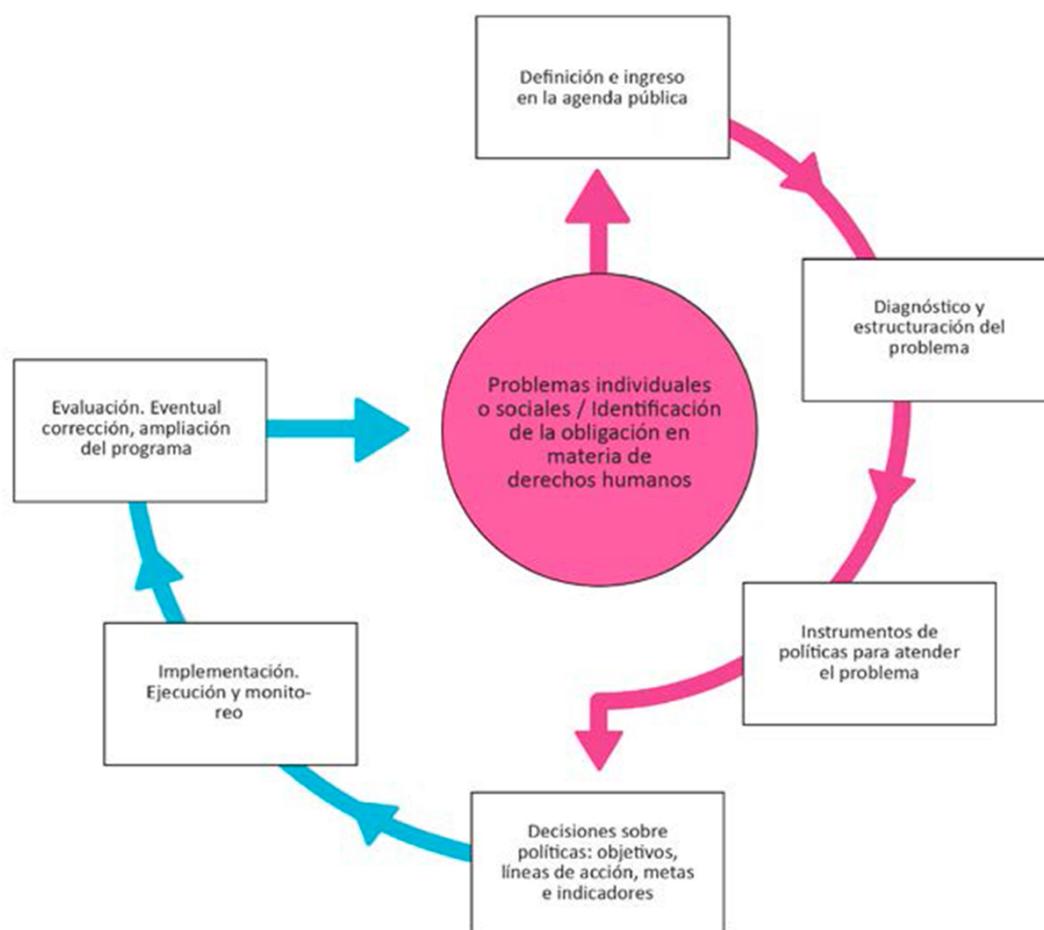
155. Uma vez identificadas e definidas as diretrizes gerais para a aplicação dos princípios do enfoque em direitos humanos às políticas públicas, a Comissão entende que é importante compreender como esses elementos podem ser incorporados, na prática, às ações governamentais existentes ou em processo de elaboração.
156. A CIDH observou que, do ponto de vista tradicional, o ciclo da política pública começa com a detecção de um problema social ou individual, quando este adquire relevância suficiente, entra na agenda pública e obriga a elaboração de um diagnóstico ou estruturação do problema. Com base nisso, os instrumentos de política pública a serem usados são projetados e implementados e, por fim, os resultados são avaliados.
157. No entanto, a CIDH considera importante incluir nesse esquema o enfoque preventivo que pressupõe que a ação do Estado não só atua em resposta a eventos que já ocorreram e geraram uma violação de direitos, mas também deve adotar medidas para evitar tais riscos, e os incentiva nesse sentido.
158. A Comissão afirma que o estabelecimento de políticas públicas requer que os Estados realizem uma análise exaustiva e permanente de suas obrigações em matéria de direitos humanos, a fim de gerar as políticas necessárias para cumprir com sua devida diligência na

96 Para mais informações, consulte a CIDH. Relatório Anual 2017. Capítulo IV – Desenvolvimento de direitos humanos na região, par. 73. Corte IDH. Controle de Convencionalidade. Caderno de Jurisprudência da Corte Interamericana de Direitos Humanos, n. 7.

promoção, proteção e garantia dos direitos humanos. Como a CIDH assinalou no início deste capítulo, os direitos humanos não são elementos complementares das políticas públicas, mas o núcleo e a razão de ser da ação estatal.

159. Isso significa que os Estados têm a obrigação não apenas de adotar medidas, com base na formulação e implementação de políticas públicas, quando uma situação de violação de direitos é identificada, mas também de agir para evitar que tais situações ocorram. A Comissão observa que a análise exaustiva e permanente das obrigações internacionais de direitos humanos fortalece a capacidade dos Estados de desenvolver políticas públicas de caráter preventivo.
160. Em seguida, a Comissão apresenta um esquema a fim de que se consiga compreender de uma maneira melhor os diferentes momentos e etapas por que passa uma política pública.

Figura 1 • Ciclo das políticas públicas



Fonte: Elaborada pela CIDH com base nas contribuições do IPPDH⁹⁷, Banco Mundial⁹⁸ e Vázquez e Delaplace⁹⁹.

97 IPPDH. *Conquistando direitos*, p. 23.

98 BANCO MUNDIAL. *A formulação de políticas na OCDE: Ideias para a América Latina*. 2010.

99 VÁZQUEZ, Daniel; DELAPLACE, Domitille. Políticas públicas com perspectiva de direitos humanos: um campo em construção. **SUR – Revista Internacional de Derechos Humanos**, v. 8, n. 14, 2011.

Quadro 1. Definição e ingresso na agenda pública

Quadro 2. Diagnóstico e estruturação do problema

Quadro 3. Instrumentos de políticas para atender ao problema

Quadro 4. Decisões sobre políticas públicas: objetivos, linhas de ação, metas e indicadores

Quadro 5. Implementação. Evolução e monitoramento

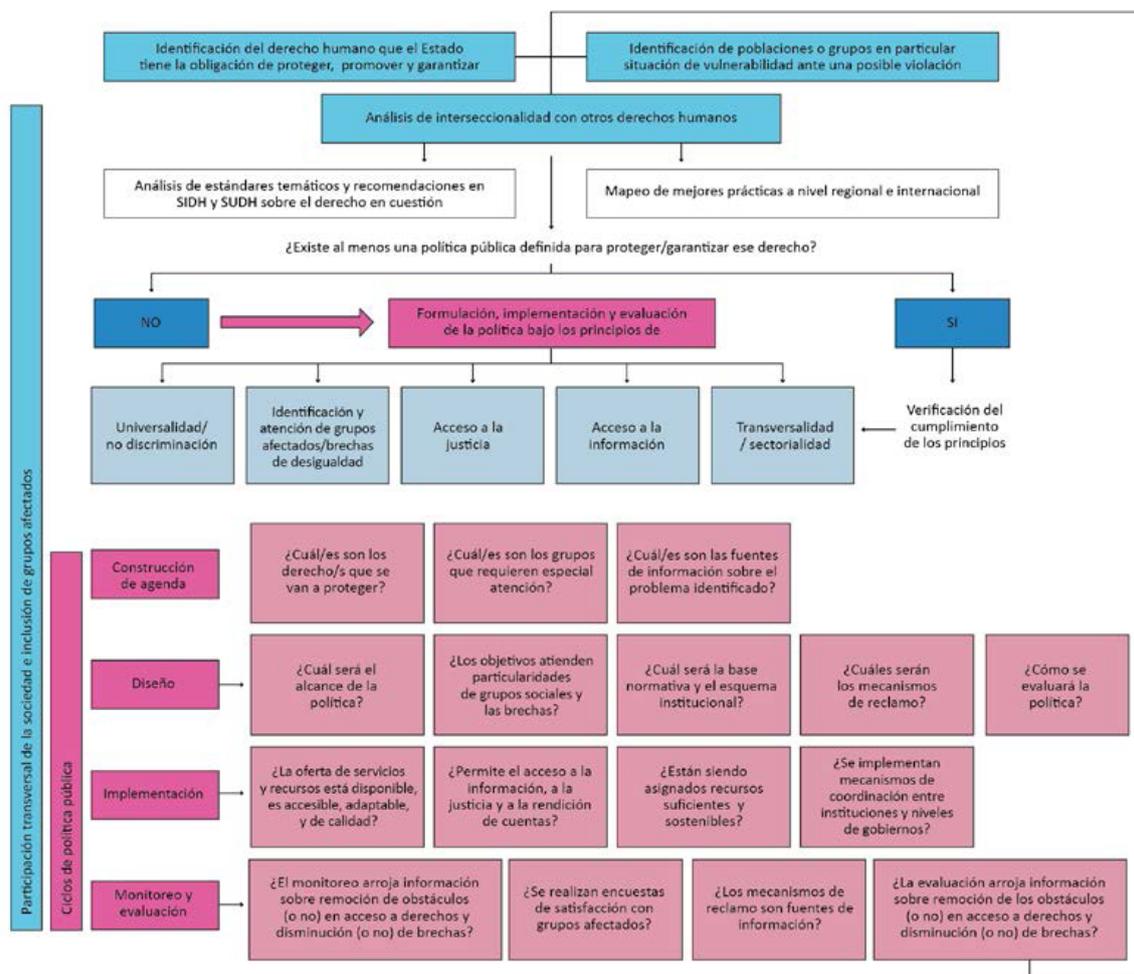
Quadro 6. Evolução. Eventual correção, ampliação do programa

Quadro Central. Problemas individuais ou sociais/Identificação da obrigação em matéria de direitos humanos

161. A CIDH considera que esse esquema pode ser fortalecido pelo trabalho que o órgão realiza em conformidade com os mandatos que lhe foram conferidos para a promoção e proteção dos direitos humanos nas Américas.
162. A CIDH pode atuar como promotora de políticas públicas com um enfoque em direitos humanos por meio de suas decisões e recomendações e do papel que desempenha, em particular, na área de cooperação técnica com os Estados.
163. Da mesma forma, a CIDH, por meio de seu sistema de petições e casos e do mecanismo de monitoramento da situação dos direitos humanos no Continente, identifica periodicamente os problemas individuais e sociais, com base nos quais recomenda aos Estados as medidas correspondentes, de acordo com as normas que definem o alcance das obrigações internacionais assumidas.
164. Por sua vez, a Comissão, por meio de seus relatórios nacionais e temáticos, realiza diagnósticos sobre problemas específicos que pretendem ser uma fonte de informação para os responsáveis pela formulação, implementação e avaliação de políticas públicas, bem como para aqueles que têm a função de influenciar a agenda pública e exigir a ação do Estado para a proteção dos direitos humanos.
165. Em suma, a CIDH destaca o caráter complementar de seu mandato para apoiar, por meio de seus diversos mecanismos, os esforços empreendidos pelos Estados Membros para transformar as causas estruturais que geram situações de desigualdade e discriminação por meio da formulação de políticas públicas.
166. Com esse mesmo objetivo, a Comissão coloca à disposição dos Estados um esboço de análise e um guia com os principais elementos do enfoque em direitos humanos, com base nos mandatos exercidos por esse órgão e com a intenção de oferecer uma ferramenta para a promoção e o fortalecimento das políticas públicas.

1. Esquema de análise com base na contribuição do SIDH

Figura 2 • Diagrama de análise das políticas públicas com base na contribuição do SIDH



Fonte: Elaborada pela CIDH.

Quadro 1/Linha 1. Identificação do direito humano que o Estado tem a obrigação de proteger, promover e garantir

Quadro 2/Linha 1. Identificação de populações ou grupos em particular situação de vulnerabilidade em face de uma possível violação

Quadro 3/Linha 2. Análise de interseccionalidades com outros direitos humanos

Quadro 4/Linha 3. Análise de padrões temáticos e recomendações em SIDH e SUDH sobre o direito em questão

Quadro 5/Linha 3. Mapeamento de melhores práticas em nível regional e internacional

Linha 4. Existe ao menos uma política pública definida para proteger/garantir esse direito?

Quadro 6/Linha 5. Não

Quadro 7/Linha 5. Formulação, implementação e avaliação da política pública sob os princípios de

Quadro 8/Linha 5. Sim

Quadro 9/Linha 6. Universalidade/não discriminação

Quadro 10/Linha 6. Identificação e atenção a grupos afetados/lacunas de desigualdade

Quadro 11/Linha 6. Acesso à justiça

Quadro 12/Linha 6. Acesso à informação

Quadro 13/Linha 6. Transversalidade/setorialidade

Linha 6. Verificação do cumprimento dos princípios

Quadro 14/Linha 7. Construção da Agenda

Quadro 15/Linha 7. Qual(is) os direitos que serão protegidos?

Quadro 16/Linha 7. Qual(is) os grupos que requerem especial atenção?

Quadro 17/Linha 7. Qual(is) as fontes de informação sobre o problema identificado?

Quadro 18/Linha 8. Estratégia

Quadro 19/Linha 8. Qual será o alcance da política?

Quadro 20/Linha 8. Os objetivos atendem particularidades de grupos sociais e das lacunas?

Quadro 21/Linha 8. Qual será a base normativa e a estrutura institucional?

Quadro 22/Linha 8. Quais os mecanismos de denúncia?

Quadro 23/Linha 8. Como a política evoluirá?

Quadro 24/Linha 9. Implementação

Quadro 25/Linha 9. A oferta de serviços está disponível, é acessível, adaptável e de qualidade?

Quadro 26/Linha 9. Permite acesso à informação, à justiça e à redução de despesas?

Quadro 27/Linha 9. Estão sendo alocados recursos suficientes e de forma sustentável?

Quadro 28/Linha 9. São implementados mecanismos de coordenação interinstitucionais e em diferentes níveis de governo?

Quadro 29/Linha 10. Monitoramento e avaliação

Quadro 30/Linha 10. O monitoramento gera informações sobre a remoção (ou não) de obstáculos ou redução (ou não) de lacunas ao acesso a direitos?

Quadro 31/Linha 10. São realizadas pesquisas de satisfação com os grupos afetados?

Quadro 32/Linha 10. Os mecanismos de reclamação são fontes de informação?

Quadro 33/Linha 10. A avaliação fornece informações sobre a remoção (ou não) de obstáculos no acesso a direitos e redução (ou não) de lacunas?

Quadro 34/Vertical 1. Participação transversal da sociedade e inclusão de grupos afetados

Quadro 35/Vertical 2. Ciclos de política pública

167. A CIDH observa que essa análise busca sintetizar a maneira pela qual o papel do Sistema Interamericano, por meio dos mecanismos de promoção e proteção dos direitos humanos, pode contribuir para os diferentes momentos ou fases de uma política pública.
168. A Comissão também procura ilustrar como os princípios e padrões estabelecidos são aplicados ao longo do processo e delimitar os elementos que os Estados devem considerar ao projetar, implementar, monitorar e avaliar uma política pública.
169. Por outro lado, a Comissão gostaria de destacar que, nas fases de implementação, monitoramento e avaliação, foi incorporado um conjunto de princípios que também são fundamentais para as políticas públicas com enfoque em direitos humanos:

170. A disponibilidade, entendida como a suficiência de recursos econômicos, humanos e materiais, bem como de procedimentos e meios para a concretização dos direitos.
171. A acessibilidade exige que os meios pelos quais um direito é realizado sejam acessíveis, física e economicamente, a todas as pessoas, sem qualquer tipo de discriminação. A qualidade, por outro lado, determina que os meios e os conteúdos pelos quais um direito é realizado possuam os requisitos e as propriedades adequadas para cumprir essa função.
172. A adaptabilidade implica a possibilidade de adequação a diferentes contextos e particularidades sociais e culturais. É a representação da diversidade e a atenção aos enfoques diferenciados que certas políticas devem incluir para garantir o princípio da igualdade em termos substantivos.
173. A qualidade pressupõe que as ferramentas e os mecanismos escolhidos sejam adequados, na medida em que a população que os acessa os considera suficientes e eficazes para remediar a lacuna de desigualdade que, de outra forma, impediria o gozo dos direitos.
174. Por último, levando em conta todos os aspectos mencionados acima, a Comissão apresenta uma lista, não exaustiva, dos elementos que devem ser levados em consideração sob a perspectiva dos direitos humanos nos diferentes estágios ou ciclos de uma política pública.

2. Guia de elementos a serem considerados no ciclo das políticas

a. *Construção da agenda e/ou identificação da situação a ser abordada*

175. A CIDH considera que a construção da agenda e a identificação da situação a ser abordada a partir de um enfoque baseado em direitos devem incluir, pelo menos, os seguintes elementos:
 - Identificação do(s) direito(s) humano(s) que o Estado tem a obrigação de proteger, promover e garantir.
 - Identificação de sujeitos de direitos que estão enfrentando obstáculos ou que poderiam enfrentá-los no acesso a esses direitos. Identificação de grupos sociais desagregados por motivos proibidos de discriminação e localização territorial.
 - Identificação de fontes de informação que possam fornecer um diagnóstico de impedimentos específicos no acesso a direitos, grupos que são particularmente desfavorecidos, contextos culturais e sociais, atores relevantes etc.
 - Existência de informações quantitativas e qualitativas suficientes para a realização de um diagnóstico situacional.
 - Descrição da situação identificada como um problema a ser resolvido em termos do impacto que ela tem sobre os grupos em uma condição de desigualdade estrutural. Identificação e ênfase no impacto e nas lacunas de desigualdade.
 - Análise qualitativa e quantitativa das lacunas de desigualdade no acesso aos direitos que são objeto de intervenção estatal.
 - Priorização dos grupos sociais identificados como em situação de desigualdade estrutural na definição e no diagnóstico do problema.
 - Identificação dos mecanismos de denúncia e/ou reclamação (se existirem) sobre os obstáculos ao acesso aos direitos e descrição do tipo de informação que essas fontes fornecem.

- Identificação dos sujeitos que têm informações sobre o problema e de outros atores ligados ao problema.
- Consulta a indivíduos e grupos afetados sobre os obstáculos que enfrentam no acesso aos direitos.
- Realização de consultas com atores sociais identificados para coletar percepções, experiências e informações sobre a situação que precisa ser abordada.
- Incorporação das informações, opiniões e sugestões provenientes de todos os sujeitos consultados na definição e no diagnóstico do problema.
- Construção final do diagnóstico, feita de forma participativa com os diferentes atores ligados à situação a ser resolvida.

b. Elaboração e/ou formulação

176. A CIDH considera que a concepção ou a formulação de políticas públicas a partir de uma abordagem devem ter, no mínimo, os seguintes elementos:

- Definição do escopo da política com a inclusão de uma estratégia universal (se possível) na remoção de obstáculos ao acesso aos direitos.
- Atenção especial às necessidades dos grupos identificados como prioritários na definição do problema.
- Remoção dos obstáculos ao acesso aos direitos e realização efetiva dos direitos como objetivos gerais e mensuráveis da política pública.
- Superação das lacunas de desigualdade entre os grupos afetados incluída nos objetivos específicos e mensuráveis da política pública.
- Reflexão e análise sobre a configuração institucional adequada para a implementação e avaliação de políticas e estratégias para reforma ou adaptação, se necessário.
- Identificação clara com a população da(s) instituição(ões) responsável(is) pela política.
- Definição da base normativa que dará suporte à política, favorecendo aquela que garanta maior legitimidade e sustentabilidade.
- Fornecimento de mecanismos acessíveis para reclamações ou denúncias no caso de violações de direitos devido ao não cumprimento ou a falhas da política.
- Elaboração de uma estratégia de divulgação sobre a existência de mecanismos de denúncia.
- Revisão dos canais para que as informações recebidas por meio de mecanismos de reclamações também sejam encaminhadas aos implementadores da política.
- Elaboração de um mecanismo de monitoramento e avaliação para a política que inclua sistemas específicos de indicadores de direitos humanos.
- Discriminação de indicadores por sexo e outros elementos de diversidade, como idade, etnia, deficiência, *status* socioeconômico etc.
- Existência e implementação de mecanismos participativos para a elaboração e a garantia de que as opiniões das partes interessadas e de outros atores sociais relevantes sejam contempladas na formulação final da política.

- Elaboração dos mecanismos de participação social a serem executados durante a fase de implementação.
- Fornecimento do mecanismo para a disseminação de informações sobre o progresso feito na implementação da política.
- Definição da alocação orçamentária com base nos princípios da abordagem de direitos humanos.

c. Implementação e/ou execução

177. A CIDH considera que a implementação ou a execução de políticas públicas a partir de um enfoque baseado em direitos devem incluir, ao menos, os seguintes elementos:

- Execução das ações planejadas de acordo com os princípios de universalidade, igualdade e não discriminação, e priorização de grupos em situações de discriminação histórica.
- Análise em termos de disponibilidade, qualidade, acessibilidade e adaptabilidade dos recursos planejados e oferecidos durante a implementação.
- Implementação de mecanismos para disseminar informações sobre a política pública que está sendo implantada.
- Consultas aos atores cujos direitos estão sendo protegidos, sobre suas percepções da implementação da política.
- Modificações (se necessário) na elaboração da política com base nas opiniões das pessoas afetadas.
- Divulgação dos mecanismos de denúncia, verificação de seu uso pelos usuários e encaminhamento das informações recebidas aos executores da política.
- Realização de diagnósticos de progresso que permitam modificar ou melhorar questões que não estão alcançando os resultados esperados.
- Divulgação de informações sobre o estado da implementação de políticas.
- Realização de consultas ou implantação de mecanismos de participação com atores sociais relevantes que possam contribuir para a melhoria do processo de implementação de políticas.
- Inclusão das opiniões dos atores sociais consultados no processo de implementação da política.
- Revisão da alocação orçamentária em termos de adequação e distribuição.

d. Monitoramento e avaliação

178. A CIDH considera que o monitoramento e a avaliação de políticas públicas a partir de um enfoque baseado em direitos devem incluir pelo menos os seguintes elementos:

- Relatórios periódicos de monitoramento contendo informações quantitativas e qualitativas sobre a redução (ou não) dos obstáculos ao acesso aos direitos das pessoas sujeitas à intervenção do Estado.

- Relatórios periódicos de monitoramento contendo informações quantitativas e qualitativas sobre a redução (ou não) das lacunas de desigualdade identificadas quando o problema foi definido.
 - Implementação de pesquisas de satisfação ou outros tipos de instrumentos de avaliação que possibilitem conhecer as percepções daqueles que a política pretende atingir.
 - Uso das informações produzidas pelos mecanismos de denúncia como uma diretriz para avaliar o funcionamento da política.
 - Realização de consultas ou outros mecanismos participativos com atores sociais relevantes para monitorar e avaliar a política.
 - Implementação de um processo de avaliação que inclua a participação social e que consiga determinar a eficácia da política em termos da realização dos direitos e da redução das lacunas de desigualdade.
 - Disseminação de informações sobre a avaliação da política.
179. A Comissão reitera a importância de que o enfoque nos direitos humanos oriente toda a ação estatal e seja incorporado em todas as medidas que os Estados adotem, particularmente nas políticas públicas que formulem.
180. Nesse sentido, a CIDH enfatiza que esse enfoque deve permear todos os ramos do governo, todas as áreas em que o aparato estatal está organizado e todos os níveis de governo.
181. A Comissão observou que, em muitos casos, as políticas públicas com enfoque em direitos humanos estão concentradas em um setor específico da estrutura do Estado e não incluem, em regra, outros setores que impactam direta ou indiretamente a proteção dos direitos.
182. Da mesma forma, a CIDH reitera que, ao longo dos anos, identificou grandes dificuldades dos Estados para cumprir as recomendações destinadas a promover reformas estruturais. Os obstáculos se devem a múltiplas causas, das quais a Comissão destaca a lacuna entre os padrões, os princípios e normas de direitos humanos e as políticas internas dos Estados Membros.
183. A esse respeito, a CIDH destaca que o objetivo deste relatório é o de fornecer uma ferramenta com diretrizes práticas a serem utilizadas pelos Estados e outros atores estatais para adequar as medidas adotadas às recomendações estruturais emitidas pela CIDH, em termos de políticas públicas com enfoque em direitos humanos.

CAPÍTULO 4

IMPACTO DO TRABALHO DA CIDH EM MATÉRIA DE POLÍTICAS PÚBLICAS



IMPACTO DO TRABALHO DA CIDH EM MATÉRIA DE POLÍTICAS PÚBLICAS

- A. Os mecanismos da CIDH para promoção e proteção dos direitos humanos e das políticas públicas
184. O Sistema Interamericano, em comparação com outros sistemas regionais de direitos humanos¹⁰⁰, como o europeu e o africano, tem-se destacado por buscar, por meio de suas recomendações e sentenças, que o Estado não apenas indenize as vítimas, mas também modifique as condições estruturais em que se originaram a violação ou o descumprimento de um direito humano. Nesse sentido, o sistema não se limita a estabelecer reparações para as vítimas, mas também serve como uma plataforma para o avanço de reformas estruturais em termos de instituições, políticas públicas, regulamentos e jurisprudência, com base em recomendações de medidas de não repetição.
185. Com relação a essas recomendações, vale a pena destacar as que se referem à formulação ou modificação de políticas públicas de direitos humanos emitidas pela CIDH, na medida em que constituem um meio de prevenir futuras violações e de adequar as ações públicas do Estado às normas interamericanas e aos compromissos internacionais assumidos pelos Estados.
186. Os primeiros relatórios anuais da CIDH, particularmente os primeiros publicados de 1970 a 1975, continham uma seção denominada “Algumas normas constitucionais, legais ou administrativas e decisões judiciais que representam um progresso na consecução dos objetivos estabelecidos na Declaração Americana”, que compilava o que hoje seriam consideradas boas práticas de políticas estatais para a proteção dos direitos humanos¹⁰¹.
187. Desde aquela década e até hoje, a CIDH tem emitido recomendações estruturais e, em particular, recomendações de políticas públicas, por meio dos diferentes mecanismos que possui à sua disposição: o sistema de casos individuais e processos de solução amistosa, audiências públicas, relatórios nacionais e temáticos e assistência técnica, entre outros.
188. É importante observar que as medidas cautelares, conforme estabelecido no artigo 25 do Regulamento da Comissão Interamericana, constituem o mecanismo para a tramitação de situações graves e urgentes que apresentem risco de dano irreparável a pessoas ou ao objeto de uma petição ou caso pendente perante os órgãos do Sistema Interamericano¹⁰². Portanto, é natural que as medidas cautelares tenham efeitos apenas sobre o(s) peticionário(s); no

100 David Harris, *Regional Protection of Human Rights: The Inter-American Achievement*. In: Henry Steiner e Philip Alston “*International Human Rights in Context*”, Oxford University Press, 2000, p. 874.

101 Como exemplo, no Relatório Anual de 1971, a CIDH destacou as reformas realizadas pelo Poder Executivo na Colômbia para reorganizar e expandir a proteção social e a seguridade social, incluindo seguro por doença, maternidade, abonos de família, invalidez, velhice e morte. Por sua vez, o Relatório Anual de 1973 tratou da elaboração de um plano para a criação de creches no Uruguai em nível nacional, destinadas a cuidar dos filhos menores de 6 anos de idade de mulheres que trabalham em organizações públicas e privadas em um período não superior a 30 dias, levando em conta “a prioridade dada pelo Executivo a ações destinadas a promover e proteger as crianças”. E mais tarde, no Relatório Anual de 1975, foi enfatizada a criação, no México, da Comissão para o Desenvolvimento da Tribo Seri do Estado de Sonora, com o objetivo de promover o desenvolvimento integral dessa comunidade e a integração cultural da tribo, de acordo com o espírito da Lei Federal de População.

102 CIDH. Regulamento da Comissão Interamericana de Direitos Humanos, aprovado no 137º período de sessões, artigo 25, 1.

entanto, a atenção que sua emissão gera sobre um problema específico às vezes tem servido para redirecionar a atenção pública e gerar mudanças regulatórias ou de políticas públicas com efeitos mais amplos.

189. Deve-se observar que muitas dessas ferramentas estão intimamente inter-relacionadas. Por exemplo, um relatório de um país pode ter como antecedente uma ou várias audiências que servem como fundamento para uma visita posterior ao local. Um caso, da mesma forma, é necessariamente a origem de qualquer procedimento de solução amigável. Muitas vezes é difícil separar os efeitos específicos que uma ou outra ferramenta teve sobre o fortalecimento ou a formulação de políticas públicas com uma abordagem de direitos humanos.
190. Também deve ser enfatizado que a elaboração e a implementação de uma política pública não significam necessariamente que o Estado tenha cumprido suas obrigações nessa matéria. A execução, o monitoramento e a avaliação da política e sua sustentabilidade ao longo do tempo, em coordenação com a sociedade civil, são indispensáveis para corrigir as rotas de implementação, adaptar-se a novas realidades e fortalecer os mecanismos da política.
191. Portanto, os exemplos apresentados neste relatório não representam necessariamente histórias de sucesso, nem significam obrigatoriamente que a CIDH endossa a implementação e/ou os resultados das políticas específicas mencionadas abaixo. Pelo contrário, são exemplos de situações em que as ferramentas da Comissão tiveram um impacto no início de um processo, cujos resultados e avaliação vão além do escopo deste relatório.
192. A esse respeito, a CIDH considera que fatores como a vontade política, a existência de mecanismos de participação social, a capacidade de prevenção e resposta das instituições do Estado, a percepção da sociedade sobre seus direitos humanos e a criação de condições favoráveis ao exercício dos direitos são fundamentais para alcançar o cumprimento das obrigações contidas nos instrumentos interamericanos¹⁰³.
193. A seguir, apresentam-se alguns exemplos de recomendações estruturais voltadas para a formulação, o fortalecimento ou a modificação de políticas públicas emitidas pela Comissão no âmbito do sistema de petições e casos individuais e por meio do mecanismo de monitoramento.

B. O sistema de petições e casos individuais

1. Recomendações no âmbito de relatórios substantivos
194. O sistema de petições e casos individuais (doravante denominado SPCI) é um dos pilares centrais em que a CIDH se apoia para garantir a proteção e a defesa dos direitos humanos no Continente. Por meio do Sistema, uma pessoa, grupo de pessoas ou organizações podem solicitar à Comissão que analise a suposta violação de direitos humanos de uma vítima ou diversas vítimas e, quando apropriado, faça recomendações ao Estado responsável.
195. Embora o SPCI, como o próprio nome indica, se concentre na situação individual ou particular da vítima ou das vítimas, a Comissão procurou em várias ocasiões garantir que, por meio de suas recomendações, o Estado fizesse as correções ou modificações correspondentes para garantir a não repetição dos fatos, tanto para as pessoas afetadas quanto para outras possíveis vítimas. Em outras palavras, a CIDH fez recomendações de natureza estrutural com relação a uma violação individual de direitos.

103 CIDH. Considerações sobre a Ratificação Universal da Convenção Americana e de Outros Tratados Interamericanos sobre Direitos Humanos. OEA/Ser.L/V/II.152, Doc. 21, 14 de agosto de 2014, par. 77.

196. Com base na experiência da Comissão durante o período de 16 anos em análise (2000-2015), é relevante observar que as recomendações estruturais estão presentes em 88% de seus relatórios de mérito. Em particular, as recomendações estruturais representam 52% do total. Especificamente, em 676 das 1.290 recomendações, a Comissão identificou alguma medida estrutural ou de política pública¹⁰⁴. Consequentemente, a Comissão tem buscado, por meio de suas recomendações, reparar os danos em nível individual e tem estabelecido, de forma significativa e consistente, diretrizes para que os Estados modifiquem as estruturas que permitem ou incentivam a repetição crônica de violações de direitos humanos.
197. Portanto, visto de uma perspectiva mais ampla, o SPCI também desempenha um papel na transformação das condições estruturais que deram origem à violação ou que podem determinar sua repetição. Isso está de acordo com a obrigação que todo Estado tem, de acordo com o artigo 1.1 da Convenção Americana, de tomar as medidas necessárias para garantir a não repetição¹⁰⁵.
198. Uma política de reparações abrangente, portanto, não pode se limitar à investigação, restituição, reabilitação e compensação para as vítimas diretas. Pelo contrário, conforme dita a jurisprudência do Sistema Interamericano, o objetivo também deve ser promover a justiça e fortalecer o Estado Democrático de Direito na região como uma questão coletiva¹⁰⁶.
199. Isso inclui todas as medidas legais, políticas, administrativas e culturais que promovem a salvaguarda dos direitos humanos e garantem que sua violação seja efetivamente considerada e tratada como um ato ilícito punível, bem como a obrigação de compensar as vítimas por suas consequências prejudiciais¹⁰⁷ e de evitar a repetição com mudanças estruturais.
200. É nesse sentido que, diferentemente de outros sistemas regionais, o Sistema Interamericano tem-se caracterizado por recomendar aos Estados a determinação de ações ou políticas públicas cujo impacto vai além da situação de um caso específico. Essas recomendações são o objeto específico deste capítulo, pois visam a fortalecer, harmonizar ou formular políticas públicas sob a perspectiva dos direitos humanos. Esses tipos de medidas têm como objetivo influenciar os planejamentos institucionais, as práticas institucionais, a formulação ou a modificação de políticas públicas e o marco regulatório.
201. Cabe salientar que, uma vez emitidas as recomendações, a Comissão monitora seu cumprimento por meio de seus relatórios anuais (nos casos em que decide publicar e não encaminhar o caso à Corte Interamericana); isso permite, a curto prazo, identificar em que medida os danos às vítimas ou às partes ofendidas são reparados, e é de especial importância observar, a médio e longo prazos, se os Estados Membros realizaram as modificações estruturais que permitem a não repetição dos fatos.
202. A título de exemplo, alguns casos são apresentados a seguir. Em cada caso, é apresentado um breve resumo dos fatos, é feita referência à recomendação da Comissão e, finalmente, são indicadas as ações que o Estado tomou, ou está tomando, para cumpri-la.

104 Veja a metodologia descrita no Capítulo I da Introdução deste relatório.

105 CIDH. Impacto do Procedimento de Solução Amistosa, (nota 8 supra), par. 158. Caso Garrido e Baigorria vs. Argentina. Reparaciones (Art. 63(1) da Convenção Americana sobre Direitos Humanos). Sentença de 27 de agosto de 1998. Ver também, I/A Court H.R., Caso Trujillo Oroza vs. Bolívia. Reparaciones (art. 63.1 da Convenção Americana sobre Direitos Humanos). Sentença de 27 de fevereiro de 2002. Série C n. 92, par. 110.

106 *Ibid.*, par. 65.

107 CIDH. Relatório sobre Segurança Cidadã e Direitos Humanos. OEA/Ser.L/V/II, Doc. 57, 31 de dezembro de 2009, par. 41.

EXEMPLO 1

BRASIL

Caso 12.051, Relatório n. 54/01, Maria da Penha Maia Fernandes

A. Resumo dos fatos

O caso se refere à violência perpetrada em sua casa na cidade de Fortaleza, Estado do Ceará, por Marco Antônio Heredia Viveiros contra sua então esposa Maria da Penha Maia Fernandes durante anos de sua convivência conjugal, que culminou em uma tentativa de homicídio e outras agressões em maio e junho de 1983. Como resultado dessas agressões, Maria da Penha sofre de paraplegia irreversível e outras doenças desde 1983¹⁰⁸.

B. Direitos violados

A Comissão concluiu que o Estado foi responsável pela violação do direito a um julgamento justo (artigo 8.1 da CADH) e do direito à proteção judicial (artigo 25 da CADH), em conjunto com a obrigação de respeitar e garantir os direitos (artigo 1.1 da CADH), e pela violação do artigo 7 da Convenção de Belém do Pará¹⁰⁹.

C. Recomendações da CIDH

Recomendação 4: Continuar e aprofundar o processo de reformas para evitar a tolerância estatal e o tratamento discriminatório da violência doméstica contra a mulher no Brasil.

- a. Treinamento e medidas de conscientização para funcionários especializados do Judiciário e da Polícia, para que eles entendam a importância de não tolerar a violência doméstica.
- b. Simplificar os procedimentos judiciais criminais para que os prazos processuais possam ser reduzidos, sem afetar os direitos e as garantias do devido processo legal.
- c. Estabelecer formas alternativas rápidas e eficazes de resolução de conflitos intrafamiliares, bem como conscientizar sobre a sua gravidade e as consequências penais que geram.
- d. Multiplicar o número de delegacias especiais para os direitos das mulheres e fornecer a elas os recursos especiais necessários para o processamento e a investigação eficazes de todas as queixas de violência doméstica, bem como recursos e apoio ao Ministério Público na preparação de seus relatórios judiciais.
- e. Incluir em seus planos pedagógicos unidades curriculares voltadas para a compreensão da importância do respeito à mulher e a seus direitos reconhecidos na Convenção de Belém do Pará, bem como a gestão de conflitos intrafamiliares¹¹⁰.

D. Acompanhamento

→ A aprovação de diversas leis e decretos, tais como: Lei n. 11.340/2006, Lei Maria da Penha, que enfatiza a prevenção, a assistência e a proteção das mulheres e de seus dependentes em situação de violência, estabelece mecanismos para punir, reeducar e reabilitar os agressores e aborda a questão em uma perspectiva abrangente, multidisciplinar, complexa e específica¹¹¹;

108 CIDH. Relatório n. 54/01, Caso 12.051, Maria da Penha Maia Fernandes (Brasil), 16 de abril de 2001, par. 2.

109 *Ibid.*, par. 60.

110 CIDH. Relatório n. 54/01, Caso n. 12.051, (nota 18 supra), par 61.

111 CIDH. Relatório Anual 2006, Caso n. 12.051, Relatório n. 54/01, Maria da Penha Maia Fernandes (Brasil), par. 89; CIDH. Relatório Anual 2007, Caso n. 12.051, Relatório n. 54/01, Maria da Penha Maia Fernandes (Brasil), par. 100.

Lei n. 10.745/2003, que institui o ano de 2004 como o Ano da Mulher¹¹²; Lei n. 10.886/2004, que aumenta a pena para o crime de lesão corporal nos casos de violência doméstica¹¹³; Portaria n. 104/2011 do Ministério da Saúde, que determina a notificação compulsória dos casos de violência doméstica e sexual contra a mulher¹¹⁴; Lei n. 13.140/2015, que dispõe sobre a mediação entre particulares como meio de solução de controvérsias e outras formas de solução de conflitos no âmbito da administração da justiça (autocomposição)¹¹⁵.

- Criação de um Observatório para monitorar a implementação da Lei Maria da Penha, bem como da Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher, conforme a “Convenção de Belém do Pará”, em todo o território do Estado brasileiro e nas esferas dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário¹¹⁶.
- Criação da Política Nacional de Combate à Violência contra a Mulher¹¹⁷.
- Capacitação para policiais e defensores públicos, e capacitação em gênero e raça para todos os profissionais das Delegacias Especializadas de Atendimento à Mulher¹¹⁸.
- Lançamento, em 2007, do Pacto Nacional pelo Enfrentamento à Violência contra as Mulheres, que assegurou, entre 2008 e 2011, investimentos para ações de combate à violência contra as mulheres, por meio da ação articulada de diversos ministérios e secretarias, sob a coordenação da Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres¹¹⁹, e trouxe importantes avanços na implementação de políticas públicas em nível dos governos federal, estaduais e municipais, tais como: aumento do orçamento para o combate à violência; fortalecimento e aumento do número de organismos de políticas para as mulheres; consolidação do conceito ampliado de violência contra a mulher que engloba os mais diversos tipos de violência (tráfico de mulheres, violência doméstica e familiar, violência institucional, assédio sexual, entre outros); incentivo à integração de ações implementadas por diferentes órgãos e esferas governamentais; consolidação da “Central de Atendimento à Mulher – Ligue 180” como canal de acesso direto às mulheres em situação de violência; ampliação do número de serviços especializados; incorporação da violência contra a mulher na agenda política dos governos; organização do modelo de gestão das políticas de combate à violência contra a mulher; e elaboração de um diagnóstico e planejamento das ações dos estados, municípios e Distrito Federal¹²⁰.
- Em 2007, o Estado do Ceará lançou o Plano Estadual de Ações para a implementação do Pacto Nacional de Enfrentamento à Violência contra a Mulher, com o objetivo de prevenir e combater todas as formas de violência contra a mulher a partir de uma visão integral desse fenômeno, que inclui a criação de três Centros de Referência; a criação de duas Casas da Mulher; a qualificação profissional das mulheres vítimas de violência; a criação de um banco de dados sobre a violência contra a mulher no Ceará; a criação de uma Unidade Especializada para a aplicação da Lei Maria da Penha na Defensoria Pública; a criação de um Juizado de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher; a implantação de seis Unidades de Prevenção à Violência e Promoção da Saúde; a implantação do projeto modelo de atendimento às vítimas de tráfico de pessoas; a publicação

112 CIDH. Relatório Anual 2004, Caso 12.051, Relatório n. 54/01, Maria da Penha Maia Fernandes (Brasil), par. 74.

113 *Ibid.*, par. 70.

114 CIDH. Relatório Anual 2011, Caso 12.051, Relatório n. 54/01, Maria da Penha Maia Fernandes (Brasil), par. 240.

115 CIDH. Relatório Anual 2017, Caso 12.051, Relatório n. 54/01, Maria da Penha Maia Fernandes (Brasil), par. 382.

116 *Ibid.*, par. 103.

117 CIDH. Relatório Anual 2004, (nota 22 supra), par. 74; CIDH. Relatório Anual 2008, Caso 12.051, Relatório n. 54/01, Maria da Penha Maia Fernandes (Brasil), par. 104.

118 CIDH. Relatório Anual 2004, (nota 22 supra), par. 74.

119 CIDH. Relatório Anual 2008, Caso 12.051, Relatório n. 54/01, Maria da Penha Maia Fernandes (Brasil), par. 108.

120 CIDH. Relatório Anual 2010, Caso 12.051, Relatório n. 54/01, Maria da Penha Maia Fernandes (Brasil), par. 175.

do Relatório do Grupo de Trabalho Interdisciplinar sobre o Sistema Penitenciário Feminino; e a criação de um órgão estadual para a execução de políticas públicas para as mulheres¹²¹.

- Criação de varas especializadas em violência doméstica, ouvidorias especializadas e promotorias de gênero no Ministério Público e casas para vítimas¹²².
- Lançamento de várias campanhas nacionais, tais como: “Sua vida começa quando a violência termina” (2003)¹²³; “Compromisso e atitude pela Lei Maria da Penha – a lei é mais forte!” (2013)¹²⁴; “Justiça pela paz em casa” (2015)¹²⁵.
- Criação do Fórum Nacional de Juízes de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher (Fonavid), com o objetivo de estabelecer um fórum permanente de discussão sobre a Lei Maria da Penha e a violência doméstica¹²⁶.
- Criação de uma série de mecanismos estatais para promover a defesa dos direitos das mulheres, como a Comissão da Mulher no Conselho Nacional dos Defensores Públicos Gerais (Condege)¹²⁷.
- No âmbito da Política Nacional de Mediação e Conciliação desenvolvida pela Secretaria de Reforma do Judiciário, em conjunto com o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) e a Escola Nacional de Formação de Magistrados (Enfam), foi criado o Programa de Capacitação Técnica em Mediação e Conciliação para Magistrados e Profissionais Voluntários¹²⁸.

A CIDH declarou o cumprimento integral da Recomendação 4.a em seu Relatório Anual de 2016¹²⁹.

Em seu Relatório Anual de 2017, a CIDH declarou o cumprimento parcial do caso¹³⁰.

EXEMPLO 2

MÉXICO

Caso 12.551, Relatório n. 51/13, Paloma Angélica Escobar Ledezma *et al.*

A. Resumo dos fatos

O caso se refere à falta de uma investigação oportuna, imediata, séria e imparcial sobre o desaparecimento de Paloma Angélica Escobar Ledezma, de 16 anos, cujo corpo foi encontrado quase um mês após seu desaparecimento por uma família de transeuntes no quilômetro 4,5 de Chihuahua a Aldama¹³¹.

121 CIDH. Relatório Anual 2008, Caso 12.051, (nota 29 supra), par. 109.

122 CIDH. Relatório Anual 2009, Caso 12.051, Relatório n. 54/01, Maria da Penha Maia Fernandes (Brasil), par. 130; CIDH. Relatório Anual 2011, (nota 24 supra), par. 239.

123 CIDH. Relatório Anual 2004, (nota 22 supra), par. 74.

124 CIDH. Relatório Anual 2017, Caso 12.051, Relatório n. 54/01, Maria da Penha Maia Fernandes (Brasil), par. 373.

125 *Ibid.*, par. 381.

126 CIDH. Relatório Anual 2013, Caso 12.051, Relatório n. 54/01, Maria da Penha Maia Fernandes (Brasil), par. 298.

127 *Ibid.*, par. 298.

128 CIDH. Relatório Anual 2017, (nota 25 supra), par. 382.

129 CIDH. Relatório Anual 2016, Caso 12.051, Relatório n. 54/01, Maria da Penha Maia Fernandes (Brasil), par. 369.

130 CIDH. Relatório Anual 2017, (nota 25 supra), par. 392.

131 CIDH. Relatório n. 51/13, Caso 12.551, Paloma Angélica Escobar Ledezma *et al.* (México), 12 de julho de 2013, par. 1857.

B. Direitos violados

A Comissão concluiu que o Estado foi responsável pela violação do direito a um julgamento justo (artigo 8.1 da CADH), dos direitos da criança (artigo 19 da CADH), do direito à igual proteção da lei (artigo 24 da CADH), do direito à proteção judicial (artigo 25 da CADH), tudo isso em conexão com a obrigação imposta ao Estado pelos artigos 1.1 e 2 do referido tratado, e pela violação do artigo 7 da Convenção de Belém do Pará¹³².

C. Recomendações da CIDH

Recomendação 4: Adotar reformas nos programas educacionais do Estado, desde os estágios formativos e iniciais, para promover o respeito às mulheres como iguais, bem como o resguardo de seus direitos à não violência e à não discriminação¹³³.

Recomendação 6: Fortalecer a capacidade institucional de combater a impunidade em casos de violência contra a mulher no Estado de Chihuahua por meio de investigações criminais eficazes com uma perspectiva de gênero, com acompanhamento judicial consistente, garantindo assim punição e reparação adequadas¹³⁴.

Recomendação 7: Implementar medidas e campanhas de divulgação dirigidas ao público em geral sobre o dever de respeitar e garantir os direitos humanos de meninas e meninos¹³⁵.

Recomendação 9: Continuar adotando políticas públicas e programas institucionais destinados a reestruturar os estereótipos sobre o papel da mulher no Estado de Chihuahua e promover a erradicação dos padrões socioculturais discriminatórios que impedem seu pleno acesso à justiça, com programas de capacitação para funcionários públicos em todos os setores do Estado, inclusive no setor educacional, nos ramos da administração da justiça e na polícia, e políticas de prevenção integral¹³⁶.

D. Acompanhamento

- A Comissão de Política Governamental de Direitos Humanos aprovou o Projeto de Lei do Programa Nacional de Educação em Direitos Humanos 2010-2012 (Pronaledh), que inclui entre seus princípios orientadores a divulgação e a pesquisa sobre educação em direitos humanos, metodologias, experiências, resultados, avaliações, impactos e ferramentas necessárias para a exigibilidade, a defesa e o respeito aos direitos humanos¹³⁷.
- A Conferência Nacional de Procuradores de Justiça aprovou as Diretrizes Gerais para a padronização das investigações de crimes relacionados ao desaparecimento de mulheres, ao crime de estupro de mulheres e ao crime de assassinato de mulheres ligado ao gênero¹³⁸.
- O Instituto da Mulher de Chihuahua (ICHMUJER) implementou a Campanha de Prevenção do Femicídio na Cidade Juárez, que tem como eixo fundamental a divulgação massiva do Protocolo Alba entre a população em geral e está especialmente voltada para o setor de mulheres e meninas desse Estado¹³⁹.
- A Procuradoria-Geral do Estado de Chihuahua começou a implementar, em 2011, programas permanentes voltados para a população em geral sobre a prevenção da violência doméstica, com ênfase especial nos direitos das crianças¹⁴⁰.

132 *Ibid.*, parágrafos 152-153.

133 *Ibid.*, p. 45, par. 153.

134 *Ibid.*, p. 46, par. 153.

135 *Ibid.*, par. 153.

136 *Ibid.*, par. 153.

137 *Ibid.*, p. 95.

138 *Ibid.*, p. 97.

139 *Ibid.*, p. 99.

140 *Ibid.*, p. 99.

- O Estado lançou a campanha “Visibilização das formas de violência contra a mulher” com o objetivo de prevenir a violência contra a mulher, aumentar a conscientização pública sobre o assunto e fornecer um número 01800 para ligar¹⁴¹.
- Em 2011, a Comissão Nacional para Prevenir e Erradicar a Violência contra a Mulher (Conavim) realizou o monitoramento do conteúdo de vários programas transmitidos pela mídia nacional eletrônica e impressa em vários Estados e fez recomendações à mídia sobre disposições internacionais relativas à erradicação da violência de gênero contra a mulher e aos direitos humanos da mulher¹⁴².
- O Estado desenvolveu a Carta dos Direitos das Vítimas de Crimes e a distribuiu a várias autoridades locais, além de exibi-la nas sedes das promotorias e outras instituições públicas¹⁴³.
- O Estado criou um programa conjunto com a Conavim para realizar a estratégia de conscientização voltada para a mídia¹⁴⁴.

A CIDH declarou o cumprimento integral da Recomendação 6 em seu Relatório Anual de 2014¹⁴⁵.

Em seu Relatório Anual de 2017, a CIDH declarou o cumprimento parcial do caso¹⁴⁶.

EXEMPLO 3

COLÔMBIA

Caso 11.554, Relatório n. 62/01, Massacre de Riofrío

A. Resumo dos fatos

O caso se refere à colaboração de membros do exército com um grupo de civis armados na execução e encobrimento do massacre de 13 vítimas no Município de Riofrío, departamento de Valle del Cauca, Colômbia¹⁴⁷.

B. Direitos violados

A Comissão concluiu que o Estado foi responsável pela violação do direito à vida (artigo 4 da CADH), do direito à integridade pessoal (artigo 5 da CADH), do direito às garantias judiciais (artigo 8 da CADH), dos direitos da criança (artigo 19 da CADH), do direito à proteção judicial (artigo 25 da CADH), em conjunto com a obrigação de respeitar e garantir os direitos (artigo 1.1 da CADH)¹⁴⁸.

C. Recomendações da CIDH

Recomendação 3: Adotar as medidas necessárias para evitar que fatos similares ocorram no futuro, de acordo com o dever de prevenir e garantir os direitos fundamentais reconhecidos na Convenção Americana, bem como as providências para cumprir integralmente a doutrina desenvolvida pela Corte Constitucional colombiana e por esta Comissão na investigação e julgamento de casos análogos pelo sistema de justiça penal ordinária¹⁴⁹.

141 *Ibid.*, p. 102.

142 *Ibid.*, p. 103.

143 *Ibid.*, par. 1875.

144 *Ibid.*, par. 1903.

145 *Ibid.*, par. 1067.

146 *Ibid.*, par. 85.

147 CIDH. Relatório n. 62/01, Caso 11.554, Massacre de Riofrío (Colômbia), 6 de abril de 2001, par. 1.

148 *Ibid.*, par. 53.

149 *Ibid.*, par. 54.

D. Acompanhamento

- O Ministério da Defesa Nacional incorporou, de forma permanente, políticas sobre Direitos Humanos (DH) e Direito Internacional Humanitário (DIH), destinadas a todos os membros das forças de segurança. Foram desenvolvidos princípios orientadores de liderança, promoção e respeito aos DH e ao DIH, bem como de prevenção, dissuasão, controle, integração e reconhecimento¹⁵⁰.
- Por meio da Diretiva n. 003, de 8 de janeiro de 2013, o Comando Geral das Forças Militares ajustou a organização e o funcionamento das Inspeções Delegadas, incluindo em suas funções questões relacionadas a DH, DIH e outras¹⁵¹.
- Um Manual Operacional foi estabelecido para uso do Exército, da Marinha e da Força Aérea, e a Lei n. 1.621 foi publicada em abril de 2013 para fortalecer a estrutura legal dos órgãos que realizam atividades de inteligência e estabelecer que essas atividades devem estar “em estrita conformidade com a Constituição, a Lei, o Direito Internacional Humanitário e o Direito Internacional dos Direitos Humanos”¹⁵².
- Foi criada a Escola de DH e DIH do Exército Nacional, bem como oficinas de treinamento extracurriculares para a integração de DH e DIH¹⁵³.
- O cargo de Assessor Jurídico Operacional foi implementado como uma estratégia dentro da Política Integral de DH e DIH, bem como o de Inspetor Adjunto, que mantém a conformidade com os regulamentos de DH e DIH, e o sistema para receber denúncias de supostas violações de DH e DIH pelas Forças Armadas¹⁵⁴.
- Por meio do Ato Legislativo n. 1, de 25 de julho de 2015, o artigo 221 da Constituição Política foi alterado para permitir que certas condutas cometidas por membros das forças públicas em serviço ativo sejam ouvidas pela jurisdição penal militar¹⁵⁵.

Vale ressaltar que, no Relatório Anual de 2017 da CIDH, os representantes indicaram que, com as reformas da Lei L. 01, de 2015, e da Lei 1.765, de 2015, houve um retrocesso acentuado na limitação da jurisdição penal militar em relação às violações de direitos humanos e um retrocesso em termos de garantias de não repetição¹⁵⁶.

Em seu Relatório Anual de 2017, a CIDH declarou que o cumprimento do caso é parcial¹⁵⁷.

EXEMPLO 4

GUATEMALA

Caso 11.171, Relatório n. 69/06, Tomas Lares Cipriano

A. Resumo dos fatos

O caso refere-se à execução extrajudicial realizada por agentes do Estado em 30 de abril de 1993 em detrimento de Tomas Lares Cipriano, agricultor e membro do Conselho de Comunidades Étnicas

150 CIDH. Relatório Anual 2017, Caso 11.654, Relatório n. 62/01, Massacre de Riofrío (Colômbia), par. 602.

151 *Ibid.*, par. 602.

152 *Ibid.*, par. 602.

153 *Ibid.*, par. 603.

154 *Ibid.*, par. 603.

155 *Ibid.*, par. 608.

156 *Ibid.*, par. 615.

157 *Ibid.*, par. 618.

“Runujel Junam” e do Comitê de Unidade Camponesa. Como líder comunitário ativo em seu povoado, Chorraxá Joyabaj, El Quiché, ele havia organizado numerosas manifestações contra a presença do exército em sua área e contra o serviço obrigatório que os camponeses prestavam nas chamadas Patrulhas Civis de Autodefesa e havia feito numerosas denúncias sobre ameaças contra a população local por parte de Comissários Militares que atuavam como agentes civis do exército, chefes de patrulha e, em algumas ocasiões, como soldados¹⁵⁸.

B. Direitos violados

A Comissão concluiu que o Estado era responsável pela violação do direito à vida (artigo 4 da CADH), do direito à integridade pessoal (artigo 5 da CADH), do direito às garantias judiciais (artigo 8 da CADH) e do direito à proteção judicial (artigo 25 da CADH), em conjunto com a obrigação de respeitar e garantir os direitos (artigo 1.1 da CADH)¹⁵⁹.

C. Recomendações da CIDH

Recomendação 4: Adotar as medidas necessárias para evitar que fatos semelhantes ocorram no futuro, de acordo com o dever de prevenir e garantir os direitos fundamentais reconhecidos na Convenção Americana¹⁶⁰.

D. Acompanhamento

- A adoção de várias leis e decretos, tais como: Decreto 21-2006, Lei contra o Crime Organizado¹⁶¹; Decreto 40-2010, que cria o Mecanismo Nacional para a Prevenção da Tortura e outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes¹⁶²; Lei para o Fortalecimento da Persecução Penal, por meio do Decreto 17-2009, que inclui reformas no Código Penal, no Código de Processo Penal, na Lei contra o Crime Organizado e na Lei que Regulamenta o Processo de Extradicação¹⁶³; Decreto 40-2010, que permite a criação do Mecanismo Nacional para a Prevenção da Tortura e Outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes¹⁶⁴; Decreto 3-2012, que aprova o Estatuto de Roma do Tribunal Penal Internacional¹⁶⁵; Decreto 5-2012, que aprova emendas ao Decreto 28-2010, Lei sobre o Sistema de Alerta Alba-Keneth¹⁶⁶; Decreto 15-2012, Lei sobre a Direção Geral de Investigação Criminal¹⁶⁷; Decreto 31-2012, Lei contra a Corrupção; e Decreto 9-2016, Lei sobre a Busca Imediata de Mulheres Desaparecidas¹⁶⁸.
- A criação do Gabinete Específico de Segurança, Justiça e Paz como parte do Poder Executivo, que tem como objetivo auxiliar na implementação de propostas e políticas públicas destinadas a alcançar níveis mais elevados de governança, segurança e proteção contra a violência e a impunidade no país¹⁶⁹.

158 CIDH. Relatório Anual 2017, Caso 11.171, Relatório n. 69/06, Tomas Lares Cipriano (Guatemala), par. 1579.

159 CIDH. Relatório Anual 2017, par. 1579.

160 *Ibid.*, par. 133.

161 *Ibid.*, par. 1594.

162 *Ibid.*, par. 1585.

163 *Ibid.*, par. 1585.

164 *Ibid.*, par. 1594.

165 *Ibid.*, par. 1594.

166 *Ibid.*, par. 1594.

167 *Ibid.*, par. 1594.

168 *Ibid.*, par. 1594.

169 *Ibid.*, par. 1585.

→ Em termos de fortalecimento da investigação de crimes, o Ministério Público implementou a persecução estratégica no acompanhamento de crimes cometidos por organizações criminosas, para alcançar o desmantelamento¹⁷⁰.

Em seu Relatório Anual de 2017, a CIDH declarou que o cumprimento do caso é parcial¹⁷¹.

203. Os casos mencionados são apenas alguns exemplos das diversas ocasiões em que as recomendações da Comissão, por meio de seu sistema de petições e casos, resultaram em recomendações de caráter estrutural e, particularmente, em políticas públicas que podem contribuir para a não repetição das violações que lhes deram origem.
204. A Comissão também emitiu recomendações sobre políticas públicas em casos que foram submetidos à jurisdição contenciosa da Corte IDH, a qual, ao emitir as reparações ordenadas para o caso na sentença, acolhe as recomendações de políticas públicas feitas no Relatório de Mérito da CIDH¹⁷².
205. É importante mencionar que a implementação de uma política, por si só, não é garantia de que as mudanças necessárias ocorrerão, e certamente não em curto prazo. Portanto, além de formular políticas para cumprir as recomendações, os Estados devem trabalhar continuamente para implementar, avaliar e ajustar suas políticas de acordo com a realidade que enfrentam.
206. Também é relevante observar que políticas públicas dessa natureza não podem surgir unicamente de forma reativa; pelo contrário, os Estados têm a obrigação de realizar a devida diligência para garantir que seus planos, programas e políticas tenham uma abordagem de direitos humanos.
207. Em suma, é importante destacar que, embora o SPCI seja um mecanismo para ouvir e decidir casos individuais, o trabalho da CIDH tem-se caracterizado por abordar as causas estruturais das violações de direitos humanos, indo além da(s) vítima(s) ou de seus familiares identificados no caso.

2. Soluções amigáveis

208. Embora o sistema de petições individuais seja, por sua natureza, contencioso, há um mecanismo pelo qual o Estado e os petionários podem, em qualquer estágio do exame de uma petição ou caso, chegar a um acordo amigável. Isso ocorre desde que haja disposição de ambas as partes e que a solução seja embasada no respeito aos direitos humanos.
209. Em 2013, a Comissão publicou o relatório *Impacto do Procedimento de Solução Amigável*, que apresenta um relato do processo e os diferentes resultados dele decorrentes. Destacou que, para os petionários e as vítimas, o procedimento “abre a possibilidade de diálogo e acordo com o Estado sobre os termos da reparação”, enquanto, para o Estado, a solução “possibilita a conclusão da disputa, demonstra seu compromisso com o respeito e a garantia dos direitos humanos e o cumprimento de boa-fé de suas obrigações”¹⁷³.

170 *Ibid.*, par. 770.

171 *Ibid.*, par. 1596.

172 Veja, por exemplo: I/A Corte IDH. Caso *I.V. vs. Bolivia*, objeções preliminares, mérito, reparações e custas, sentença de 30 de novembro de 2016, Série C n. 329, parágrafos 2 e 337-342; Corte IDH. Caso *Atala Riffo e Meninas vs. Chile*, mérito, reparações e custas, Sentença de 24 de fevereiro de 2012, Série C n. 239, parágrafos 273-284.

173 CIDH. *Impacto do procedimento de solução amistosa*. OEA/Ser.L/V/II, Doc. 45/13, p. 2.

210. Os acordos de solução amigável podem resultar em uma ou mais modalidades de reparação, sempre que forem plenas, eficazes, adequadas e proporcionais. Às vezes, as circunstâncias permitem, por exemplo, a restituição total do direito; às vezes, a indenização e a reparação.
211. Há uma modalidade, entretanto, que se estende além dos petionários e das vítimas, e que diz respeito às garantias de não repetição. Nesse sentido, um acordo de solução amigável pode contemplar que, além da reparação àqueles que foram diretamente afetados, o Estado realize ações para corrigir as circunstâncias estruturais que permitiram ou deram origem à violação de direitos.
212. Assim, “por meio do procedimento de solução amistosa, os petionários e os Estados assumiram compromissos que implicaram a implementação de políticas, programas e linhas de ação destinados a transformar as condições em que vivem milhares de pessoas. A experiência da CIDH demonstra que os Estados se comprometeram a implementar políticas públicas em temas como condições de trabalho e em benefício de crianças, mulheres e povos indígenas, entre outros”¹⁷⁴.
213. É sobre essa modalidade, com base na experiência de trabalho da CIDH, que esta seção se concentra. Em particular, será feita referência aos acordos de solução amistosa que resultaram em uma política pública, ação ou programa governamental. É importante destacar que, em primeiro lugar, diferentemente dos casos que são mantidos pela via contenciosa, as políticas públicas que derivam de soluções amigáveis tendem a ser desenvolvidas mais rapidamente e em condições de maior coordenação com os afetados, já que contam com o respaldo do Estado. Em segundo lugar, em muitas ocasiões, as políticas públicas necessárias para a não repetição já existem, mas precisam ser modificadas, implementadas ou dotadas de recursos suficientes para operar de forma eficaz. Nesse sentido, um acordo de solução amigável pode ter um efeito positivo sobre grupos ou populações que, de outra forma, não teriam acesso a determinados programas ou ações governamentais.
214. A seguir, exemplos de alguns dos acordos que levaram à criação, modificação ou reorientação de políticas públicas.

EXEMPLO 1

PERU

Caso 12.041, Relatório n. 69/14, M.M.

A. Resumo dos fatos

O caso se refere ao suposto abuso sexual cometido contra M.M., uma jovem camponesa, por um médico do hospital público Carlos Monge Medrano, em Juliaca, e às deficiências do Estado peruano na investigação e na falta de punição dos responsáveis¹⁷⁵.

B. Direitos violados alegados

A petição alegou a responsabilidade internacional do Estado pela violação dos artigos 1.1, 5, 8.1, 11 e 25 da Convenção Americana sobre Direitos Humanos. Os petionários também alegaram violações dos artigos 3, 4, 7, 8 e 9 da Convenção de Belém do Pará e dos artigos 1 e 12.1 da Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher, em prejuízo de M.M. O caso se deve ao suposto abuso sexual cometido contra M.M. por um médico do hospital público Carlos Monge

174 *Ibid.*, p. 67.

175 CIDH. Relatório n. 69/14, Caso 12.041, M.M. (Peru), 25 de julho de 2014, parágrafos 1 e 14.

Medrano, em Juliaca, e a omissão do Estado peruano em investigar e punir os responsáveis¹⁷⁶. No acordo de solução amistosa, o Estado reconheceu sua responsabilidade internacional em relação ao caso¹⁷⁷.

C. Medidas de reparação estabelecidas no acordo amigável

Em 6 de março de 2000, as partes celebraram um acordo amigável¹⁷⁸.

Cláusula 8: O Estado estabelecerá uma Comissão de Acompanhamento composta por representantes do Estado e dos petionários com o objetivo de verificar o cumprimento dos compromissos contidos neste acordo. Também proporá e acompanhará as reformas regulatórias indicadas na proposta de solução amistosa dos petionários e a implementação de serviços especializados para o atendimento de vítimas de violência sexual em nível nacional¹⁷⁹.

D. Acompanhamento

- Em 31 de março de 2014, o Conselho Diretivo da Academia da Magistratura emitiu a Resolução Administrativa n. 03-201-AMAG-CD, que aprova o novo Regulamento do Regime de Estudos da Academia da Magistratura, o qual inclui cursos, workshops e seminários sobre gênero e justiça na linha de formação¹⁸⁰.
- Aprovação do Guia Médico-Legal para a Avaliação Integral de Supostas Vítimas de Crimes contra a Liberdade Sexual¹⁸¹.

No Relatório n. 69/14, a CIDH declarou o cumprimento integral das cláusulas do acordo de solução amistosa¹⁸².

EXEMPLO 2

BOLÍVIA

Caso 12.350, Relatório n. 103/14, M.Z.

A. Resumo dos fatos

O caso se refere ao estupro de M.Z., uma mulher de 30 anos de idade, em sua residência na cidade de Cochabamba, pelo filho da proprietária do imóvel, que foi denunciado à Polícia Técnica Judiciária. No contexto da investigação e do processo judicial, os petionários alegaram que o Estado da Bolívia desconsiderou o direito a um tribunal imparcial na determinação dos direitos de M.Z. e o direito de obter uma decisão bem fundamentada em resposta aos argumentos apresentados, com base em provas. Eles também afirmaram que os recursos buscados na jurisdição interna não foram eficazes para proteger M.Z. contra as violações às quais ela foi submetida e que seus direitos a uma vida livre de violência, à integridade física, mental e moral, e à proteção de sua honra e dignidade não foram respeitados¹⁸³.

176 *Ibid.*, par. 1; *ibid.*, par. 1513.

177 *Ibid.*, p. 5.

178 *Ibid.*, par. 2.

179 *Ibid.*, p. 6.

180 *Ibid.*, p. 10.

181 *Ibid.*, p. 10.

182 *Ibid.*, par. 31; *ibid.*, par. 1515.

183 CIDH. Relatório n. 103/14, Caso 12.350, M.Z. (Bolívia), 7 de novembro de 2014, par. 2; CIDH. Relatório Anual 2015, Caso 12.350, Relatório n. 103/14, M.Z. (Bolívia), par. 285.

B. Direitos violados alegados

A petição alegou a responsabilidade internacional do Estado pela violação dos direitos consagrados nos artigos 1 (direito à integridade pessoal); 8 (garantias judiciais); 11 (proteção da honra e da dignidade); 24 (igualdade perante a lei); 25 (proteção judicial), consagrados na Convenção Americana sobre Direitos Humanos; bem como nos artigos 3, 4, 6 e 7 da Convenção de Belém do Pará, em detrimento de M.Z.¹⁸⁴. No acordo de solução amistosa, o Estado reconheceu sua responsabilidade internacional em relação ao caso, acrescentando que “o referido caso ilustra a situação de muitas mulheres vítimas de violência sexual, que foram discriminadas pelo sistema de justiça em violação dos direitos protegidos pela Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher (Convenção de Belém do Pará) e pela Convenção Americana sobre Direitos Humanos”¹⁸⁵.

C. Medidas de reparação estabelecidas no acordo amigável

Em 11 de março de 2008, as partes celebraram um acordo de solução amigável¹⁸⁶.

Compromisso 1: O Estado se compromete a implementar, no prazo de um ano, por meio do Instituto do Poder Judiciário da Bolívia, uma ação positiva para garantir que pelo menos 15% do tempo total de seus programas educativos sejam dedicados a atividades focadas na promoção e proteção dos direitos humanos com perspectiva de gênero, garantindo a participação de profissionais especializados na matéria¹⁸⁷.

Compromisso 4: O Ministério de Relações Exteriores e Culto da Bolívia organizará uma conferência em 2008 para membros e servidores da Suprema Corte de Justiça e Tribunais Distritais Superiores, Procuradoria-Geral da República, Procuradorias Distritais, Polícia Nacional, bem como advogados no livre exercício de sua profissão e Defensoria Pública, sobre os direitos das mulheres e a Convenção de Belém do Pará, garantindo a participação das organizações petionárias do caso, do Ministério da Justiça e do Vice-Ministério de Gênero¹⁸⁸.

Compromisso 5: O Estado, por meio do Ministério de Relações Exteriores e Culto da Bolívia e do Ministério da Justiça – Vice-Ministério de Gênero e Assuntos Geracionais –, compromete-se a fazer provisões financeiras para a publicação de manuais e outros sobre o tratamento de vítimas de violência sexual, que serão fornecidos ao Poder Judiciário, à Procuradoria-Geral da República, à Polícia Nacional e a outras instituições, como uma campanha de conscientização sobre os direitos das mulheres e sobre a aplicação de tratados internacionais¹⁸⁹.

Compromisso 6: O Estado, por meio do Ministério Público Federal, de acordo com o artigo 26 da Lei n. 2033 sobre a proteção das vítimas de crimes contra a liberdade sexual, criará, dentro de dois anos, uma Unidade Especializada para o atendimento às vítimas de violência sexual, bem como para a investigação e o julgamento desses crimes¹⁹⁰.

Compromisso 7: O Estado, por meio do Ministério Público Federal – Instituto de Investigações Forenses – criará, dentro de dois anos, uma Unidade Especial para desenvolver os estudos técnico-científicos necessários para a investigação de crimes contra a liberdade sexual¹⁹¹.

Compromisso 8: O Estado, por meio do Ministério Público Federal – Instituto de Investigações Forenses –, compromete-se a realizar as adequações necessárias, em um prazo máximo de dois

184 *Ibid.*, par. 1.

185 *Ibid.*, p. 4; CIDH. Relatório Anual 2015, (nota 93 supra), par. 286.

186 CIDH. Relatório n. 103/14, Caso 12.350, M.Z. (Bolívia), 7 de novembro de 2014, par. 6.

187 *Ibid.*, p. 5.

188 *Ibid.*, p. 6.

189 *Ibid.*, p. 6.

190 CIDH. Relatório n. 103/14, Caso 12.350, M.Z. (Bolívia), 7 de novembro de 2014, p. 6.

191 *Ibid.*, p. 6.

anos, para que os espaços físicos nos quais as vítimas de violência sexual prestem suas declarações tenham as condições de infraestrutura necessárias para garantir sua privacidade¹⁹².

D. Acompanhamento

- A elaboração de um projeto curricular de Curso de Direitos Humanos na administração da justiça, tanto para o processo de capacitação e atualização permanente como para o processo de formação de juízes, incorporando especificamente, em relação ao Caso M.Z., a perspectiva de gênero no programa de formação da Escola de Juízes do Estado¹⁹³.
- A implementação de uma série de treinamentos com conteúdo de gênero, incluindo o Ciclo Indutivo para Autoridades Jurisdicionais Recém-Nomeadas, no qual um curso sobre direitos humanos com uma perspectiva de gênero foi ministrado a 47 juízes e juízas; curso organizado pela Escola de Juízes Estaduais em coordenação com a Agência Espanhola de Cooperação Internacional e Desenvolvimento (AECID) e o Escritório do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos (ACNUDH), acerca das Normas Internacionais sobre os Direitos da Mulher – Lei Integral para Garantir à Mulher uma Vida Livre de Violência e Abordagem de Gênero no Trabalho de Prestação de Justiça; curso-oficina de especialização em gênero, direitos humanos e violência, Lei n. 348, que vem sendo ministrado desde junho de 2013 em diferentes departamentos do país pela Escola de Juízes do Estado em coordenação com o OACNUDH e cujo objetivo nacional é treinar aproximadamente 600 juízes e juízas e 100 procuradores e procuradoras¹⁹⁴; e ciclo de workshops intitulado Obrigações e Responsabilidade Internacional do Estado em matéria de Direitos Humanos, realizado pela Procuradoria-Geral do Estado e pelo OACNUDH e destinado a policiais, juízes e juízas, promotores e promotoras, defensores e defensoras públicos¹⁹⁵.
- A aprovação do Regulamento de Carreira Judicial por meio do Acordo n. 079/2014 emitido pelo Conselho do Judiciário, que garante que os juízes e juízas tenham treinamento permanente em direitos humanos e gênero¹⁹⁶.
- A realização de diversas conferências e seminários, incluindo: Terceiro Seminário Nacional sobre o Mecanismo de Solução Amistosa da CIDH, no qual o Estado apresentou o caso e os participantes receberam o CD intitulado Acordo de Solução Amistosa do Caso M.Z. – Compilação de Materiais sobre Violência de Gênero e Violência Sexual¹⁹⁷; e Conferência Pública Internacional sobre Acesso à Justiça para Mulheres em Jurisdição Nacional e Internacional, que treinou membros e servidores de todos os níveis do Poder Judiciário em questões relacionadas à violência e discriminação contra a mulher¹⁹⁸.
- A produção e publicação do Diagnóstico Nacional da Unidade de Atendimento a Vítimas e Testemunhas; do Protocolo para Entrevistas em Câmara Gesell e Metodologia para Coleta de Depoimento de Crianças e Adolescentes, Vítimas e Testemunhas; do Guia para Utilização da Câmara Gesell; e do Roteiro Crítico Nacional Único para Atendimento a Vítimas de Crimes contra a Liberdade Sexual e Violência de Gênero¹⁹⁹.
- A promulgação, em 9 de março de 2013, da Lei n. 348, Lei Integral para Garantir às Mulheres uma Vida Livre de Violência, que visa estabelecer mecanismos, medidas e políticas integrais de prevenção, atenção, proteção e atendimento às mulheres vítimas de violência²⁰⁰.

192 *Ibid.*, p. 6.

193 *Ibid.*, par. 37.

194 *Ibid.*, par. 38.

195 *Ibid.*, par. 42.

196 *Ibid.*, parágrafos 41 e 44.

197 *Ibid.*, par. 43.

198 *Ibid.*, par. 52.

199 *Ibid.*, par. 53.

200 *Ibid.*, par. 54.

- A criação de várias entidades, incluindo uma Coordenação Nacional para Crimes Sexuais, Tráfico de Pessoas e Atendimento a Vítimas e Testemunhas; Unidades de Atendimento a Vítimas e Testemunhas (UAVT); Unidades Especializadas para o Processo de Tráfico e Tráfico de Pessoas, Crimes Sexuais e Violência de Gênero (UTS)²⁰¹; e o Instituto de Investigações Forenses²⁰².
- A implementação das Câmaras Gesell para a prestação de depoimentos em sete dos nove departamentos do Estado²⁰³.

No Relatório n. 69/14, a CIDH declarou o cumprimento integral das cláusulas do acordo de solução amistosa²⁰⁴.

EXEMPLO 3

EQUADOR

Caso 12.631, Relatório n. 61/13, Karina Montenegro *et al.*

A. Resumo dos fatos

O caso se refere à detenção ilegal de cinco mulheres, Tania Shasira Cerón Paredes, Karina Montenegro, Leonor Briones, Martha Cecilia Cadena e Nancy Quiroga, pois, no momento de sua detenção, quatro delas estavam grávidas e Martha Cecilia Cadena tinha 68 anos de idade. Tais detenções violam a lei equatoriana, que estabelece que mulheres grávidas e pessoas com mais de 65 anos de idade não podem ser privadas de liberdade, devendo a prisão preventiva ser substituída pela domiciliar²⁰⁵.

B. Direitos violados alegados

A petição alegou violações, por parte da República do Equador, dos artigos 7, 11, 24 e 25 da Convenção Americana sobre Direitos Humanos; dos artigos 2 (incisos b, c), 4 (incisos b, c, f), 6 (inciso a) e 7 (incisos a, d) da Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher; e dos artigos 1 e 2 (c) da Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher, em prejuízo de Tania Shasira Cerón Paredes, Karina Montenegro, Leonor Briones, Martha Cecilia Cadena e Nancy Quiroga²⁰⁶.

No acordo de solução amistosa firmado entre as partes, o Estado equatoriano reconheceu sua responsabilidade internacional pela violação dos direitos à integridade pessoal, à liberdade pessoal, à proteção judicial, aos direitos da criança e à obrigação de respeitar e garantir os direitos humanos nos termos da Convenção Americana sobre Direitos Humanos²⁰⁷.

C. Medidas de reparação estabelecidas no acordo amigável

Em 18 de dezembro de 2008, as partes assinaram um acordo de solução amigável²⁰⁸.

201 *Ibid.*, par. 56.

202 *Ibid.*, par. 61

203 *Ibid.*, par. 57.

204 *Ibid.*, par. 65; CIDH. Relatório Anual 2015, Caso 12.041, Relatório n. 69/14, M.M. (Peru), p. 10.

205 CIDH. Relatório Anual 2017, Caso 12.631, Relatório n. 61/13, Karina Montenegro *et al.* (Equador), par. 1118.

206 CIDH. Relatório n. 61/13, Caso 12.631, Karina Montenegro *et al.* (Equador), 16 de julho de 2013, par. 1.

207 CIDH. Relatório Anual 2017, Caso 12.631, Relatório n. 61/13, Karina Montenegro *et al.* (Equador), par. 1118.

208 CIDH. Relatório n. 61/13, Caso 12.631, Karina Montenegro *et al.* (Equador), 16 de julho de 2013, par. 3.

3. Medidas de reparação não pecuniárias

- Capacitação para membros e servidores da Polícia Federal, Ministério Público, Assistência Social, Tribunal Constitucional, Unidade de *Habeas Corpus* da Prefeitura e outros operadores de justiça relevantes²⁰⁹.
- Criação de uma casa de detenção ou presídio²¹⁰.
- Criação de um programa especial de atendimento médico para mulheres grávidas, seus filhos e idosos²¹¹.

D. Acompanhamento

- Realização de 33 capacitações sobre direitos humanos e gênero, incluindo treinamento sobre o assunto para o setor médico, pessoal de segurança penitenciária e equipe que trabalha em centros de reabilitação social; processos de treinamento contínuo na escola de promotores sobre direitos humanos e gênero, especificamente sobre violência sexual e doméstica; treinamento sobre o tema para o pessoal da polícia por meio do Programa de Capacitação Integral Contínua (PCIC)²¹².
- O Conselho Judiciário realizou processos de formação e capacitação para servidores e servidoras do Judiciário²¹³.
- Desde maio de 2013, o projeto *Lazos de Amor Nacido en Libertad* (Laços de Amor Nascendo em Liberdade) vem sendo executado em conjunto com o Conselho Regional para a Proteção Integral de Crianças e Adolescentes, a Coordenação Regional 9 e o Ministério da Inclusão Econômica e Social. O objetivo desse programa é o de fortalecer o vínculo efetivo entre mãe e filho por meio do acompanhamento da gravidez, do parto ao pós-parto, e promover a prática do aleitamento materno. Como parte do programa, os centros de reabilitação social da mulher estão fornecendo serviços de saúde com os exames necessários para mulheres grávidas, incluindo exames mensais entre o 1º e o 7º mês de gestação, aumentados para duas vezes ao mês nos últimos dois meses de gestação. O serviço ginecológico é oferecido a cada 15 dias, havendo um clínico geral permanente disponível no local quando necessário. Além disso, o ácido fólico está sendo administrado desde o primeiro mês de gestação, e outras vitaminas e minerais desde o segundo mês até o final da gravidez, de acordo com o Protocolo do Ministério da Saúde Pública²¹⁴.
- A instituição do Novo Modelo de Gestão Prisional, que visa criar centros regionais de reabilitação social, sob seu próprio esquema de gestão, como o Centro de Reabilitação Social de Guayas, inaugurado em agosto de 2013 e que se posicionou como um plano piloto para esse novo modelo de gestão. Em novembro de 2013, 4.300 pessoas foram transferidas para esse Centro Regional de Reabilitação Social de Guayas. Além disso, o Capítulo III do Novo Modelo de Gestão Prisional estabelece os parâmetros de espaço físico, assistência médica, alimentação e participação em atividades para mulheres grávidas, idosos e pessoas com deficiência²¹⁵.

A CIDH declarou o cumprimento integral do ponto 3 (a) e (e) do acordo amistoso em seu Relatório Anual de 2016²¹⁶.

Em seu Relatório Anual de 2017, a CIDH declarou que o cumprimento do acordo amistoso é parcial²¹⁷.

209 *Ibid.*, p. 16.

210 *Ibid.*, p. 17.

211 *Ibid.*, p. 17.

212 CIDH. Relatório Anual 2016, Caso 12.631, Relatório n. 61/13, Karina Montenegro *et al.* (Equador), parágrafos 995 e 999.

213 *Ibid.*, par. 995.

214 *Ibid.*, par. 999.

215 *Ibid.*, par. 999.

216 *Ibid.*, parágrafos 995 e 999.

217 CIDH. Relatório Anual 2017, Caso n. 12.631, Relatório n. 61/13, Karina Montenegro *et al.* (Equador), par. 1133.

C. O sistema de monitoramento

215. Esta seção discutirá as recomendações que surgiram em virtude do monitoramento por meio de relatórios temáticos, relatórios nacionais e relatórios anuais.

1. Relatórios temáticos

216. A Comissão Interamericana de Direitos Humanos monitora permanentemente a situação dos direitos humanos no Continente, bem como as pessoas, grupos ou populações que se encontram em uma condição particular de desigualdade estrutural ou cujos direitos tenham sido historicamente violados. Para esse fim, conta com várias relatorias temáticas, duas relatorias especiais e três unidades criadas recentemente²¹⁸.

217. Como resultado desse trabalho, a CIDH publica relatórios temáticos nos quais desenvolve a situação dos direitos e/ou populações as quais monitora. Nesses relatórios, além de fazer um diagnóstico aprofundado das circunstâncias continentais ou particulares de um Estado ou região, a CIDH faz recomendações específicas.

218. Deve-se destacar que os relatórios são o resultado de um processo do qual os Estados Membros são convidados a participar, fornecendo informações sobre o que a Comissão analisou, bem como contribuições para fortalecê-lo. Como resultado, os Estados Membros, oportunamente, fazem modificações ou ajustes em suas práticas institucionais, regulamentações e/ou políticas antes mesmo da publicação do relatório.

219. Os relatórios temáticos têm sido uma ferramenta fundamental para que a Comissão aponte áreas de oportunidade ou áreas nas quais os Estados devem reorientar suas ações a fim de fortalecer a proteção e a garantia dos direitos humanos. Um componente essencial tem sido as recomendações na área de políticas públicas.

220. Há muitos e variados exemplos nessa área, mas, para os fins deste relatório, foram identificados os seguintes:

EXEMPLO 1

TEMA: MEDIDAS PARA REDUZIR A PRISÃO PREVENTIVA

A. Resumo da situação

Durante duas décadas, a Comissão observou que a aplicação arbitrária e ilegal da prisão preventiva é um problema crônico na região²¹⁹. Em particular, em seu Relatório sobre o Uso da Prisão Preventiva nas Américas²²⁰, emitido em 30 de dezembro de 2013, a CIDH concluiu que o uso não excepcional

218 As relatorias ordinárias são chefiadas pelos(as) seguintes Comisionados(as): Povos Indígenas, Mulheres, Migrantes, Direitos da Criança, Defensores dos Direitos Humanos, Direitos das Pessoas Privadas de Liberdade, Direitos das Pessoas Afrodescendentes e contra a Discriminação Racial, Direitos das Pessoas LGBTI. Além disso, as Relatorias Especiais – que são chefiadas por um relator em tempo integral – são a Relatoria Especial sobre Liberdade de Expressão e a Relatoria Especial sobre Direitos Econômicos, Sociais, Culturais e Ambientais. Em 2016, também foram criadas três unidades: a unidade sobre memória e justiça, a unidade sobre os direitos das pessoas com deficiência e a unidade sobre os direitos das pessoas idosas.

219 CIDH. Medidas para reduzir a prisão preventiva. OEA/Ser.L/V/II, 163, Doc. 105, 3 de julho de 2017, p. 11, par. 1.

220 CIDH. Relatório sobre o Uso da Detenção Provisória nas Américas. OEA/Ser.L/V/II, Doc. 46/13, 30 de dezembro de 2013.

dessa medida é um dos problemas mais graves e generalizados enfrentados pelos Estados Membros da Organização dos Estados Americanos em termos de respeito e garantia dos direitos das pessoas privadas de liberdade. O uso excessivo da prisão preventiva é um dos sinais mais evidentes do fracasso do sistema de administração da justiça e constitui um problema estrutural inaceitável em uma sociedade democrática que respeita o direito de toda pessoa à presunção de inocência.

Nesse relatório, a Comissão incluiu uma série de recomendações dirigidas aos Estados – de natureza legislativa, administrativa e judicial – com o objetivo de compatibilizar o uso da prisão preventiva como medida cautelar penal com suas obrigações internacionais de direitos humanos²²¹.

Em 2017, a CIDH publicou o relatório temático Medidas para Reduzir a Prisão Preventiva, com o objetivo de dar seguimento ao relatório de 2013, analisando os principais avanços e desafios no uso dessa medida pelos Estados²²².

Com relação às mulheres privadas de liberdade, o relatório de 2017 aborda os efeitos desproporcionais que elas enfrentam, bem como as graves consequências de sua prisão quando essas mulheres são responsáveis pela formação de seus filhos, atuam como chefes de família e têm pessoas sob seus cuidados²²³. A prisão de mulheres adquire uma dimensão própria que resulta em violações particulares de seus direitos, derivadas de sua condição de gênero, e elas enfrentam um risco especial quando são submetidas ao regime de prisão preventiva²²⁴.

B. Recomendações da CIDH

Em relação às mulheres e outras pessoas pertencentes a grupos de risco especial:

Recomendação 2: Incorporar uma perspectiva de gênero na criação, implementação e monitoramento de reformas legislativas e políticas destinadas a reduzir o uso da prisão preventiva. Essa perspectiva deve levar em consideração a discriminação histórica e os estereótipos de gênero que afetaram as mulheres e adolescentes e que limitaram severamente o exercício de seus direitos civis, políticos, econômicos, sociais e culturais em contextos de privação de liberdade. Deve também levar em conta a situação especial de risco de violência em todas as suas manifestações, inclusive física, psicológica, sexual, econômica, obstétrica e espiritual, entre outras, bem como o fato de que a grande maioria desses incidentes termina em impunidade. Essa perspectiva também implica considerar os riscos específicos de pessoas que têm orientações sexuais, identidades e expressões de gênero diversas ou não binárias, ou cujos corpos variam do padrão corporal feminino e masculino. Da mesma forma, os Estados devem incorporar uma perspectiva interseccional e intercultural, que leve em consideração o possível agravamento e a frequência das violações de direitos humanos com base em fatores como raça, etnia, idade ou *status* econômico²²⁵.

C. Medidas relevantes adotadas pelos Estados

- **Brasil:** No marco da Política Nacional de Atenção às Mulheres Privadas de Liberdade e Egressas do Sistema Penitenciário, em novembro de 2015 foi publicado o Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias sobre Mulheres, que busca fornecer informações relevantes sobre a população feminina, para que as respectivas autoridades possam desenvolver e implementar políticas para mulheres encarceradas²²⁶.
- **Colômbia:** A Lei n. 1709 de 2014 adota uma abordagem de proteção diferenciada em relação às mulheres e às pessoas pertencentes a diferentes grupos de risco²²⁷.

221 CIDH. Medidas para reduzir a prisão preventiva (nota 121 supra), p. 11, par. 2.

222 *Ibid.*, par. 3.

223 *Ibid.*, p. 133, par. 194.

224 CIDH. Guia Prático para Reduzir a Prisão Preventiva. OEA/Ser.L/V/II.163, Doc. 107, 2017, p. 44.

225 CIDH. Medidas para reduzir a prisão preventiva, (nota 121 supra), p. 168, par. 2.

226 CIDH. Guia Prático para Reduzir a Prisão Preventiva, (nota 126 supra), p. 45.

227 *Ibid.*, p. 45.

→ México: A Lei Nacional de Execução de Sentenças de 2016 – cujo objeto de aplicação também envolve a “prisão preventiva” – regula, em seu artigo 6º, os direitos específicos das mulheres privadas de liberdade e concede proteção especial às mulheres grávidas e àquelas que são mães²²⁸.

EXEMPLO 2

TEMA: O DIREITO À VERDADE NAS AMÉRICAS

A. Resumo da situação

Diante dos enormes desafios que muitos Estados da região atualmente enfrentam para garantir os direitos de milhares de vítimas após períodos de ditadura, conflitos armados internos e situações de violência generalizada, a Comissão apresentou, em 2014, seu relatório sobre o Direito à Verdade nas Américas²²⁹. No relatório, a CIDH observou que, durante as ditaduras militares, em muitos países da região havia um padrão comum de falta de acesso à informação sobre o que aconteceu e que, em alguns países, a retenção de informações era uma política deliberada do Estado e, até mesmo, uma “estratégia de guerra”.

Nesse contexto, o relatório analisa as obrigações que os Estados têm em relação ao objetivo de garantir o direito à verdade em face de graves violações de direitos humanos e faz referência específica ao progresso e aos desafios de vários países da região nessa área²³⁰.

B. Recomendações da CIDH

Recomendação 1: Redobrar os esforços para garantir o direito à verdade em casos de graves violações dos direitos humanos e do direito internacional humanitário (DIH). Para esse fim, a Comissão insta os Estados a revisar sua legislação interna; revogar as disposições que impedem direta ou indiretamente o cumprimento de suas obrigações internacionais; e adotar legislação que garanta o direito à verdade²³¹.

Recomendação 2: Em particular, redobrar os esforços para prevenir o fenômeno do desaparecimento forçado de pessoas e implementar os mecanismos necessários para qualificá-lo como delito penal; esclarecer o que aconteceu com as vítimas; determinar seu paradeiro; identificar os corpos exumados; e entregar os restos mortais aos familiares de acordo com seus desejos, com mecanismos apropriados para garantir sua participação no processo. A CIDH recomenda que os Estados ratifiquem a Convenção Interamericana sobre Desaparecimento Forçado de Pessoas e a Convenção Internacional para a Proteção de Todas as Pessoas contra o Desaparecimento Forçado²³².

Recomendação 4: Eliminar o uso da jurisdição criminal militar para violações de direitos humanos²³³.

Recomendação 6: Fornecer o apoio político, orçamentário e institucional necessário às iniciativas extrajudiciais oficiais de determinação da verdade, como as Comissões da Verdade. Em particular, os Estados devem garantir condições adequadas para a criação e o funcionamento das Comissões da Verdade e devem adotar as medidas pertinentes para implementar efetivamente as recomendações feitas por essas comissões, dentro de um prazo razoável²³⁴.

228 *Ibid.*, p. 45.

229 CIDH. Direito à Verdade nas Américas. OEA/Ser.L/V/II.152, Doc. 2, 13 de agosto de 2014.

230 CIDH. Relatório Anual 2014, Capítulo IV - Desenvolvimentos em Direitos Humanos na Região, p. 390, par. 96.

231 CIDH. Direito à Verdade nas Américas, (nota 131 supra), p. 115, par. 239.

232 CIDH. Direito à Verdade nas Américas, (nota 131 supra), p. 116, par. 239.

233 *Ibid.*, p. 116, par. 239.

234 *Ibid.*, p. 116, par. 239.

Recomendação 8: Sistematizar os esforços empreendidos em relação à garantia do direito à verdade e implementar amplas campanhas de divulgação para socializar os resultados alcançados²³⁵.

Recomendação 9: Adotar as medidas necessárias para classificar, sistematizar, preservar e disponibilizar arquivos históricos relacionados a graves violações aos direitos humanos e ao Direito Internacional Humanitário²³⁶.

C. Medidas relevantes adotadas pelos Estados

- **Haiti:** A decisão do Tribunal de Apelação de Porto Príncipe, de 20 de fevereiro de 2014, ordenando uma investigação sobre graves violações de direitos humanos cometidas durante o regime de Jean-Claude Duvalier. A Corte de Apelação concluiu que o direito internacional faz parte do direito haitiano e que os crimes contra a humanidade são, portanto, imprescritíveis²³⁷.
- **Brasil:** O relatório final da Comissão Brasileira da Verdade foi publicado em dezembro de 2014. A luta contra as graves violações de direitos humanos e a publicação das conclusões da Comissão da Verdade brasileira contribuem para o fortalecimento do Estado Democrático e dão voz e esperança às vítimas e suas famílias²³⁸.
- **Argentina:** A entrega à CIDH, em 16 de setembro de 2014, de documentos da ditadura militar que foram recentemente descobertos. Esses documentos resumem as deliberações de reuniões realizadas pela junta militar que estava no comando do governo. Esses registros têm um valor histórico e jurídico incalculável, e sua disponibilidade reflete uma política inspiradora e valiosa de busca da verdade²³⁹.
- **Colômbia:** A criminalização de desaparecimentos forçados em seu sistema jurídico interno e a criação da Comissão Nacional de Busca de Pessoas Desaparecidas (CNBD). A ativação desse mecanismo pode ser solicitada perante qualquer autoridade judicial, por qualquer pessoa que considere que alguém tenha sido vítima de desaparecimento forçado, sem que seja necessário um período mínimo decorrido desde o desaparecimento da pessoa para apresentar a solicitação. Uma vez que o mecanismo tenha sido ativado, os funcionários públicos têm 24 horas para iniciar todas as medidas necessárias para localizar a pessoa desaparecida. As autoridades não podem se recusar a realizar os procedimentos solicitados ou ordenados sob o pretexto de que há prazos legais para considerar a pessoa como desaparecida. Além disso, os parentes da pessoa supostamente desaparecida podem acompanhar o trabalho da CNBD e podem ser autorizados a participar dos procedimentos, desde que sua presença não dificulte o trabalho da CNBD²⁴⁰.
- **México:** A aprovação pelo Congresso mexicano de reformas no Código de Justiça Militar que restringem o escopo da jurisdição dos tribunais militares. Com essas reformas, os casos de violações de direitos humanos cometidos por militares contra civis serão agora processados exclusivamente no sistema de justiça civil e não em tribunais militares²⁴¹.

235 *Ibid.*, p. 117, par. 239.

236 *Ibid.*, p. 117, par. 239.

237 CIDH. Relatório Anual 2014, Capítulo IV - Desenvolvimentos de Direitos Humanos na Região, p. 391, par. 97; CIDH. Comunicado de Imprensa 48/14, "[A CIDH acolhe a decisão da Corte de Apelações do Haiti de investigar graves violações de direitos humanos cometidas durante o regime de Jean-Claude Duvalier](#)", 28 de fevereiro de 2014.

238 CIDH. Relatório Anual 2014 (nota 139 supra), p. 391, par. 98.

239 *Ibid.*, p. 391, par. 99.

240 CIDH. Relatório Anual 2014, Capítulo IV - Desenvolvimento de Direitos Humanos na Região, p. 392, par. 104.

241 *Ibid.*, p. 394, par. 110.

EXEMPLO 3

TEMÁTICA: POVOS INDÍGENAS, COMUNIDADES AFRODESCENDENTES E INDÚSTRIAS EXTRATIVISTAS

A. Resumo da situação

A CIDH tem recebido constantemente informações que ilustram os impactos humanos, sociais, sanitários, culturais e ambientais desses projetos sobre os povos indígenas e as comunidades afrodescendentes. Muitas das atividades extrativistas e de desenvolvimento no Continente são implementadas em territórios historicamente ocupados por povos indígenas e comunidades afrodescendentes, que muitas vezes coincidem com áreas que abrigam uma grande quantidade de recursos naturais. Esses projetos e atividades ainda não são frequentemente monitorados pelos Estados receptores e pelos Estados de origem, há escassez de mecanismos para prevenir violações de direitos humanos e barreiras significativas enfrentadas pelas vítimas, povos e comunidades para ter acesso adequado à justiça quando ocorrem violações de seus direitos humanos. Esses desafios, bem como a frequente implementação desses projetos nas Américas, motivaram a elaboração pela CIDH do relatório “Povos Indígenas, Comunidades Afrodescendentes e Recursos Naturais: Proteção dos Direitos Humanos no Contexto das Atividades Extrativistas, Exploratórias e de Desenvolvimento”, em 2015²⁴².

B. Recomendações da CIDH

Recomendação 14: Solicitar aos Estados Membros da OEA, na condição de países de origem, que estabeleçam e implementem mecanismos adequados e eficazes de acesso à justiça para povos, comunidades ou indivíduos afetados pelas atividades de empresas registradas, domiciliadas, com sede ou centro de atividades nesses países²⁴³.

Recomendação 15: Adotar medidas legislativas, administrativas ou de qualquer outra natureza que possam ser necessárias para implementar plena e efetivamente, dentro de um prazo razoável, o direito à consulta e ao consentimento livre, prévio e informado dos povos indígenas e tribais e das comunidades afrodescendentes, de acordo com as normas internacionais de direitos humanos e com a participação plena dos povos e comunidades²⁴⁴.

Recomendação 16: Modificar as medidas legislativas, administrativas ou de outra natureza que impeçam o exercício pleno e livre do direito à consulta prévia, a fim de assegurar a participação plena dos povos indígenas e tribais e das comunidades afrodescendentes²⁴⁵.

C. Medidas relevantes adotadas pelos Estados

- Canadá: A criação de um *Ombudsman* Canadense para Responsabilidade Corporativa (CORE) para tratar de reclamações relacionadas a supostos abusos de direitos humanos decorrentes das operações de uma empresa canadense no exterior, bem como um Órgão Consultivo multissetorial sobre Conduta Empresarial Responsável²⁴⁶.
- Colômbia: O Tribunal Constitucional desenvolveu uma jurisprudência singularmente rica e progressiva sobre o direito à consulta dos povos indígenas, em particular sobre o direito ao consentimento livre, prévio e informado e sua compatibilidade com a decisão da Corte

242 CIDH. Povos indígenas, comunidades afrodescendentes e recursos naturais: proteção dos direitos humanos no contexto de atividades extrativistas, exploradoras e de desenvolvimento. OEA/Ser.L/V/II, Doc. 47/15, 31 de dezembro de 2015, p. 9, par. 2.

243 *Ibid.*, p. 187, par. 14.

244 *Ibid.*, 31 de dezembro de 2015, p. 188, par. 15.

245 *Ibid.*, 31 de dezembro de 2015, p. 188, par. 16

246 CIDH. Comunicado de imprensa 20/18: “A CIDH acolhe a criação de um *Ombudsman* no Canadá para supervisionar as empresas canadenses que operam no exterior”, 6 de fevereiro de 2018.

IDH no Caso do Povo Saramaka vs. Suriname²⁴⁷. De fato, a Corte Constitucional da Colômbia indicou que, “embora o dever geral do Estado em termos de consulta prévia consista em garantir a participação ativa e efetiva das comunidades para obter seu consentimento, quando a medida representa uma afetação intensa do direito ao território coletivo, é obrigatório obter o consentimento da comunidade antes da implementação da medida, política, plano ou projeto”²⁴⁸.

2. Relatórios de países

221. Paralelamente ao monitoramento permanente da Comissão sobre questões e grupos historicamente discriminados, a CIDH acompanha a situação dos direitos humanos em cada um dos Estados Membros da OEA.
222. As solicitações de informações dos Estados Membros, visitas de trabalho, audiências, comunicados à imprensa, questionários e visitas *in loco* realizadas com o consentimento do Estado em questão desempenham um papel importante nesse trabalho. Essas últimas com fundamento no artigo 18, (g), do Estatuto da CIDH²⁴⁹.
223. No que diz respeito às visitas *in loco*, são realizadas a convite do próprio Estado à CIDH com o objetivo de observar a situação dos direitos humanos no país. Durante essas visitas, a delegação da CIDH – regularmente integrada por Comissários e Membros da Secretaria Executiva – se reúne com autoridades de diferentes níveis de governo, membros da sociedade civil e supostas vítimas. A partir daí, as informações são analisadas e sistematizadas, validadas e reforçadas, com base nas diferentes visitas que as relatorias realizaram e colocando em prática o monitoramento permanente da Comissão²⁵⁰.
224. Das visitas realizadas, surgem os relatórios de países que a Comissão publica; esses analisam a situação dos direitos humanos no referido país e depois avançam na formulação de recomendações pertinentes. Conforme referido anteriormente, o projeto de relatório é enviado ao Estado para suas observações. Nos anos seguintes, a Comissão acompanha o cumprimento das recomendações emitidas por meio do Capítulo V do Relatório Anual.
225. Abaixo estão alguns exemplos de temas específicos nos quais a Comissão recomendou a implementação de políticas públicas, como também aqueles em que as recomendações da Comissão levaram à criação ou modificação de uma política pública.
226. Deve-se observar que, diferentemente dos relatórios temáticos, é natural que os relatórios de país abranjam uma ampla variedade de temas e direitos. A seleção de temas para este relatório não significa necessariamente a priorização de um direito ou população em detrimento de outro; eles foram escolhidos unicamente para exemplificar o papel da Comissão na matéria.

247 Corte IDH, Caso do Povo Saramaka vs. Suriname, objeção preliminar, mérito, reparações e custos. Sentença de 28 de novembro de 2007, Série C, n. 172, par. 134.

248 CIDH. Povos indígenas, comunidades afrodescendentes e recursos naturais: proteção dos direitos humanos no contexto das atividades de extração, exploração e desenvolvimento (nota 144 supra), p. 102.

249 CIDH. Estatuto da Comissão Interamericana de Direitos Humanos, Resolução n. 447 de outubro de 1979 (Bolívia).

250 Os relatórios de país que a CIDH publicou podem ser encontrados aqui.

EXEMPLO 1

COLÔMBIA

A. Resumo da situação

A CIDH publicou, em 2013, o relatório *Verdade, Justiça e Reparação: Quarto Relatório sobre a Situação dos Direitos Humanos na Colômbia*, que aborda a situação dos direitos humanos na Colômbia, em particular a evolução do conflito armado interno ao longo de mais de cinco décadas e seu impacto sobre a proteção, o gozo e o exercício dos direitos humanos de todas as pessoas que vivem no território colombiano²⁵¹.

B. Recomendações da CIDH

Em relação aos mecanismos de reparação:

Recomendação 3: Garantir, na prática, a implementação de enfoque diferenciado para mulheres, crianças e adolescentes; pessoas com deficiência; povos indígenas e afrodescendentes; pessoas lésbicas, gays, bissexuais, trans e intersexuais; defensores de direitos humanos; entre outros²⁵².

Recomendação 4: Garantir a participação efetiva das vítimas nos órgãos previstos na Lei n. 1.448 e levar em conta suas expectativas ao definir as medidas de reparação pertinentes²⁵³.

C. Medidas de acompanhamento

- Implementação, pelas instituições do Estado, de diversas ações, estratégias, modelos e diretrizes com um enfoque diferenciado de gênero, deficiência, LGBT e etnia²⁵⁴.
- Fortalecimento e capacitação do Ministério Público sobre o Protocolo de Participação Efetiva e a gestão e o fortalecimento das mesas departamentais de participação, entre outras estratégias implementadas para uma atuação mais eficaz nos processos de reparação de vítimas mulheres, povos indígenas, afrodescendentes, crianças e adolescentes²⁵⁵.
- No âmbito da Política Pública de Vítimas, implementação da estratégia para novos líderes, que busca fornecer aos chefes de departamentos e administrações municipais que estão deixando o cargo diretrizes para que incluam a incorporação do enfoque étnico e diferencial em seus relatórios de gestão e em seus planos de desenvolvimento. Implementação da estratégia de novas lideranças e da estratégia de novas administrações departamentais e municipais para incluir a incorporação da abordagem étnica e diferenciada em seus relatórios de gestão e em seus planos de desenvolvimento, com oficinas de treinamento²⁵⁶.

251 CIDH. *Verdade, Justiça e Reparação: Quarto Relatório sobre a Situação dos Direitos Humanos na Colômbia*. OEA/Ser.L/V/II, Doc. 49/13, 31 de dezembro de 2013, p. 11, par. 1.

252 CIDH. *Verdade, Justiça e Reparação: Quarto Relatório sobre a Situação dos Direitos Humanos na Colômbia*. OEA/Ser.L/V/II, Doc. 49/13, 31 de dezembro de 2013, p. 220, par. 532.

253 CIDH. *Verdade, Justiça e Reparação: Quarto Relatório sobre a Situação dos Direitos Humanos na Colômbia*. OEA/Ser.L/V/II, Doc. 49/13, 31 de dezembro de 2013, p. 220, par. 532.

254 CIDH. Relatório Anual 2016, Capítulo V – Acompanhamento das recomendações feitas pela CIDH em seus relatórios nacionais ou temáticos; acompanhamento das recomendações feitas pela CIDH no relatório *Verdade, Justiça e Reparação: Quarto Relatório sobre a Situação dos Direitos Humanos na Colômbia*, p. 756, par. 154.

255 CIDH. Relatório Anual 2016, Capítulo V – Acompanhamento das recomendações feitas pela CIDH em seus relatórios nacionais ou temáticos; acompanhamento das recomendações feitas pela CIDH no relatório *Verdade, Justiça e Reparação: Quarto Relatório sobre a Situação dos Direitos Humanos na Colômbia*, p. 756, par. 154.

256 CIDH. Relatório Anual 2017, Capítulo V – Acompanhamento das recomendações feitas pela CIDH em seus relatórios nacionais ou temáticos; acompanhamento das recomendações feitas pela CIDH no relatório *Verdade, Justiça e Reparação: Quarto Relatório sobre a Situação dos Direitos Humanos na Colômbia*, p. 748, par. 200.

- Implementação de diversas campanhas contra a discriminação e o racismo, bem como planos de treinamento para funcionários públicos, operadores da justiça e cidadãos em geral, e planos de reuniões regionais para a sociedade, com a finalidade de aumentar a conscientização sobre a diversidade cultural e étnica do país²⁵⁷.

EXEMPLO 2

MÉXICO

A. Resumo da situação

A CIDH publicou, em 2015, o relatório Situação dos Direitos Humanos no México, que aborda o cenário dos direitos humanos no México, com ênfase especial em desaparecimentos forçados, execuções extrajudiciais e tortura, bem como o quadro de insegurança cidadã, acesso à justiça e impunidade, e a situação de jornalistas, defensores de direitos humanos e outros grupos especialmente afetados pelo contexto de violência no país, como pessoas LGBT²⁵⁸.

B. Recomendações da CIDH

Em relação às pessoas LGBT:

Recomendação 3: Adotar as medidas necessárias na área de prevenção da violência, inclusive medidas legislativas e de políticas públicas destinadas a erradicar a discriminação social existente em relação às pessoas LGBT, a qual aumenta e reforça a violência baseada em preconceito²⁵⁹.

C. Medidas de acompanhamento

- Em 32 Estados federativos, há legislação que reconhece a não discriminação com base na orientação sexual e identidade de gênero, e 26 Estados federativos preveem o crime de discriminação por ódio com base na orientação sexual, identidade de gênero ou modificação corporal²⁶⁰.
- Adoção do Protocolo de Acesso sem Discriminação à Prestação de Serviços de Saúde para Pessoas Lésbicas, Gays, Bissexuais, Transexuais, Travestis, Transgêneros e Intersexuais e Diretrizes de Cuidados Específicos, documentos que abordam as particularidades da proteção necessária para diferentes grupos LGBTI em seus cuidados de saúde²⁶¹.
- Criação, pela Procuradoria-Geral da República, de uma estratégia de atenção à população de lésbicas, gays, bissexuais, trans e intersexuais²⁶².

257 CIDH. Relatório Anual 2016, Capítulo V - Acompanhamento das recomendações feitas pela CIDH em seus relatórios nacionais ou temáticos, acompanhamento das recomendações feitas pela CIDH no relatório Verdade, Justiça e Reparação: Quarto Relatório sobre a Situação dos Direitos Humanos na Colômbia, p. 767, par. 212.

258 CIDH. Situação dos direitos humanos no México. OEA/Ser.L/V/II, Doc. 44/15, 31 de dezembro de 2015, p. 11, par. 1.

259 CIDH. Situação dos direitos humanos no México. OEA/Ser.L/V/II, Doc. 44/15, 31 de dezembro de 2015, p. 236.

260 CIDH. Relatório Anual 2017, Capítulo V – Acompanhamento das recomendações feitas pela CIDH em seus relatórios nacionais ou temáticos; Segundo Relatório de Acompanhamento das recomendações feitas pela CIDH no Relatório sobre a Situação dos Direitos Humanos no México, p. 836, par. 140.

261 CIDH. Relatório Anual 2017, Capítulo V – Acompanhamento das recomendações feitas pela CIDH em seus relatórios nacionais ou temáticos; Segundo Relatório de Acompanhamento das recomendações feitas pela CIDH no Relatório sobre a Situação dos Direitos Humanos no México, p. 836, par. 140.

262 CIDH. Relatório Anual 2017, Capítulo V – Acompanhamento das recomendações feitas pela CIDH em seus relatórios nacionais ou temáticos; Segundo Relatório de Acompanhamento das recomendações feitas pela CIDH no Relatório sobre a Situação dos Direitos Humanos no México, p. 836, par. 140.

- O Conselho Nacional para a Prevenção da Discriminação (Conapred) emitiu uma resolução sobre seguridade social, abordando o direito de obter uma pensão de viúva em casamentos entre pessoas do mesmo sexo²⁶³.
- O Conapred realizou os estudos *Condições de vida e experiências de discriminação das populações trans no México* e *Estudo qualitativo para conhecer as condições de vida das pessoas intersexuais no México*, a fim de concentrar diagnósticos sobre o assunto²⁶⁴.
- O Ministério da Saúde publicou, em 24 de junho de 2017, o *Protocolo para acesso sem discriminação à prestação de serviços de saúde para lésbicas, gays, bissexuais, trans e intersexuais* (LGBTI) e 4 guias de atendimento relacionados²⁶⁵.
- Implementação de campanhas de disseminação para combater o discurso e as expressões de ódio, bem como para posicionar os valores da diversidade humana e da inclusão contra a discriminação²⁶⁶.
- O Conapred e a Comissão Nacional de Direitos Humanos desenvolveram a *Pesquisa sobre discriminação por orientação sexual e identidade de gênero* (Endosig), que busca reunir opiniões, percepções e dados sobre as experiências de discriminação, exclusão e violência enfrentadas por pessoas LGBTI no México²⁶⁷.

EXEMPLO 3

GUATEMALA

A. Resumo da situação

A CIDH publicou, em 2015, o relatório *Situação dos Direitos Humanos na Guatemala: Diversidade, Desigualdade e Exclusão*, que aborda a situação dos direitos humanos na Guatemala, bem como uma série de desafios estruturais em termos de acesso à justiça e impunidade, segurança cidadã, marginalização e discriminação que afetaram gravemente os direitos humanos de seus habitantes²⁶⁸.

B. Recomendações da CIDH

Em relação à situação de violência e insegurança:

Recomendação 4: Elaborar políticas públicas de caráter preventivo, fundamentadas nas causas da violência e dos altos níveis de criminalidade, com o objetivo de reduzir substancialmente a criminalidade e garantir que os guatemaltecos vivam em um país livre de violência²⁶⁹.

- 263 CIDH. Relatório Anual 2017, Capítulo V – Acompanhamento das recomendações feitas pela CIDH em seus relatórios nacionais ou temáticos; Segundo Relatório de Acompanhamento das recomendações feitas pela CIDH no *Relatório sobre a Situação dos Direitos Humanos no México*, p. 836, par. 141.
- 264 CIDH. Relatório Anual 2017, Capítulo V – Acompanhamento das recomendações feitas pela CIDH em seus relatórios nacionais ou temáticos; Segundo Relatório de Acompanhamento das recomendações feitas pela CIDH no *Relatório sobre a Situação dos Direitos Humanos no México*, p. 836, par. 141.
- 265 CIDH. Relatório Anual 2017, Capítulo V – Acompanhamento das recomendações feitas pela CIDH em seus relatórios nacionais ou temáticos; Segundo Relatório de Acompanhamento das recomendações feitas pela CIDH no *Relatório sobre a Situação dos Direitos Humanos no México*, p. 836, par. 142.
- 266 CIDH. Relatório Anual 2017, Capítulo V – Acompanhamento das recomendações feitas pela CIDH em seus relatórios nacionais ou temáticos; Segundo Relatório de Acompanhamento das recomendações feitas pela CIDH no *Relatório sobre a Situação dos Direitos Humanos no México*, p. 836, par. 143.
- 267 CIDH. Comunicado de imprensa 87/18: “A CIDH saúda o desenvolvimento da Pesquisa sobre Discriminação por Orientação Sexual e Identidade de Gênero realizada pelo México”, 23 de abril de 2018.
- 268 CIDH. *Situação dos Direitos Humanos na Guatemala: Diversidade, Desigualdade e Exclusão*. OEA/Ser.L/V/II, Doc. 43/15, 31 de dezembro de 2015, p. 11, par. 1.
- 269 CIDH. *Situação dos Direitos Humanos na Guatemala: Diversidade, Desigualdade e Exclusão*. OEA/Ser.L/V/II, Doc. 43/15, 31 de dezembro de 2015, p. 224; CIDH. Relatório Anual 2016, Capítulo V –

C. Medidas de acompanhamento

- Apresentação, em abril de 2016, da Política Criminal Democrática do Estado da Guatemala 2015-2035, que visa reduzir o crime e a violência por meio de reformas em quatro eixos: prevenção, investigação, punição e reintegração²⁷⁰.
- Adoção de várias ações para prevenir o crime, como implementação da Política Nacional de Prevenção da Violência e do Crime, Segurança Cidadã e Coexistência Pacífica 2014-2034; desenvolvimento de mecanismos de alerta precoce e monitoramento de conflitos sociais; alteração de leis e regulamentos para fortalecer a ética pública e a independência judicial; estabelecimento de mecanismos abrangentes e coordenados de atenção às vítimas, dando atenção especial àquelas que fazem parte de grupos particularmente vulneráveis; realização de campanhas públicas para promover uma cultura de coexistência pacífica e reduzir o sexismo, o racismo e a discriminação; promoção de uma cultura de denúncia de atos de corrupção; e criação de mecanismos de atenção urgente para evitar linchamentos²⁷¹.
- Existência de 10 políticas públicas em vigor que incluem entre seus objetivos a prevenção e a redução da violência e da insegurança²⁷².

227. Para concluir este capítulo, a CIDH gostaria de destacar que o impacto nas políticas públicas que teve o trabalho realizado através dos diferentes mecanismos de promoção e proteção dos direitos humanos será enriquecido pelas diretrizes apresentadas neste relatório e pela disponibilidade manifestada pelos Estados Membros em contar com a assistência técnica desta Comissão para a formulação de suas políticas públicas e fortalecimento institucional.

Acompanhamento das recomendações feitas pela CIDH em seus relatórios nacionais ou temáticos; acompanhamento das recomendações feitas pela CIDH no [Relatório sobre a Situação dos Direitos Humanos na Guatemala: Diversidade, Desigualdade e Exclusão](#), p. 820.

270 CIDH. Relatório Anual 2016, Capítulo V – Seguimento das recomendações feitas pela CIDH em seus relatórios nacionais ou temáticos; seguimento das recomendações feitas pela CIDH no [Relatório sobre a Situação dos Direitos Humanos na Guatemala: Diversidade, Desigualdade e Exclusão](#), p. 822, par. 32.

271 CIDH. Relatório Anual 2016, Capítulo V – Acompanhamento das recomendações feitas pela CIDH em seus relatórios nacionais ou temáticos; acompanhamento das recomendações feitas pela CIDH no [Relatório sobre a Situação dos Direitos Humanos na Guatemala: Diversidade, Desigualdade e Exclusão](#), p. 822, par. 32.

272 CIDH. Relatório Anual 2016, Capítulo V – Seguimento das recomendações feitas pela CIDH em seus relatórios de país ou temáticos; seguimento das recomendações feitas pela CIDH no [Relatório sobre a Situação dos Direitos Humanos na Guatemala: Diversidade, Desigualdade e Exclusão](#), p. 822, par. 32.

CAPÍTULO 5
CONCLUSÕES



CONCLUSÕES

228. Desde o início de seu funcionamento e na execução de seu mandato, a Comissão Interamericana de Direitos Humanos incorporou em seu trabalho o monitoramento, o acompanhamento e o fortalecimento de políticas públicas com enfoque em direitos humanos nos Estados do Continente. O objetivo é ajudá-los a cumprir suas obrigações internacionais nessa matéria e a cumprir seu mandato de prevenir violações de direitos humanos.
229. A CIDH, em cumprimento ao mandato estabelecido no artigo 106 da Carta da OEA e no artigo 41 da Convenção Americana de prestar assistência técnica aos Estados, bem como em virtude dos interesses expressos pelos Estados Membros e pelas organizações sociais, pretende oferecer um instrumento que, com base nos padrões do Sistema Interamericano de Direitos Humanos, guiará as ações do Estado e o trabalho desta Comissão no futuro.
230. Nesse sentido, com base no trabalho histórico da Comissão na área de promoção e proteção, nos padrões interamericanos, nas recomendações feitas no âmbito dos diferentes mecanismos da CIDH e na evolução do direito internacional dos direitos humanos nos últimos anos, a CIDH apresentou neste relatório uma noção atualizada de políticas públicas com uma abordagem em direitos humanos.
231. A CIDH entende que “uma política pública com enfoque em direitos humanos é o conjunto de decisões e ações que o Estado elabora, implementa, monitora e avalia – com base em um processo permanente de inclusão, deliberação e participação social efetiva –, com o objetivo de proteger, promover, respeitar e garantir os direitos humanos de todas as pessoas, grupos e coletividades que compõem a sociedade, sob os princípios de igualdade e não discriminação, universalidade, acesso à justiça, prestação de contas, transparência, transversalidade e intersectorialidade”.
232. Com base nessa noção e na estrutura conceitual apresentada neste relatório, a Comissão orientará seu trabalho na área de políticas públicas com uma abordagem de direitos humanos, a fim de contribuir proativamente com os Estados para gerar impactos estruturais na prevenção e não repetição de violações de direitos humanos.
233. Essa iniciativa se baseia na convicção da CIDH de que as políticas públicas são instrumentos com capacidade de transformação social e que os direitos humanos são o foco e o objetivo central da ação do Estado.
234. Nesse sentido, este relatório busca oferecer uma ferramenta eficaz para os responsáveis pelo planejamento, formulação, implementação e monitoramento ou avaliação de políticas públicas. Sem a pretensão de ser uma receita, a aspiração da CIDH é oferecer um instrumento que possa orientar a reflexão ao longo das diferentes etapas do ciclo de políticas públicas.
235. A CIDH está convencida do importante papel que o Sistema Interamericano desempenha na transformação das causas estruturais que provocam, aprofundam e incentivam a violação dos direitos fundamentais e as situações de desigualdade. Assim, por meio do fortalecimento das instituições estatais e da promoção de políticas públicas com um enfoque em direitos humanos, é possível avançar em uma agenda de prevenção e transformação social.
236. Com esse objetivo, a CIDH coloca à disposição dos Estados, das organizações da sociedade civil e de outros atores interessados este documento, que analisa os padrões do Sistema Interamericano à luz do processo de formulação de políticas, avança em um marco conceitual

que fortalecerá a ação do Estado e o trabalho da Comissão nessa área e apresenta o impacto que o papel da Comissão tem tido na promoção de políticas públicas com um enfoque em direitos humanos.

237. Por último, a CIDH reitera sua disposição e disponibilidade para prestar assistência técnica aos Estados, organismos regionais, organizações sociais e outras instituições para o fortalecimento institucional e a formulação, implementação e avaliação de políticas públicas destinadas a fortalecer e respeitar os direitos humanos nas Américas, com base nos padrões interamericanos aqui identificados e de acordo com aqueles relativos aos diversos temas que são objeto de intervenção do Estado.



Obra composta em Open Sans e Cambria (e variações)
e impressa pela Gráfica e Editora Qalytá Ltda.
Brasília-DF | 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.





Agência Brasileira do ISBN
ISBN 978-65-88299-02-9



9 786588 299029