



Comentários Gerais dos Comitês de

Tratados de Direitos Humanos da ONU

Comitê para eliminação da
discriminação contra as mulheres



DEFENSORIA PÚBLICA
DO ESTADO DE SÃO PAULO



Escola
da Defensoria Pública
do Estado de São Paulo

Núcleo Especializado de
Cidadania e
Direitos Humanos



Núcleo Especializado de Promoção e Defesa dos
Direitos das Mulheres



Núcleo de Estudos
Internacionais
Clínica de Direito
Internacional dos
Direitos Humanos

**RECOMENDAÇÕES GERAIS ADOTADAS PELO COMITÊ PARA
ELIMINAÇÃO DA DISCRIMINAÇÃO CONTRA AS MULHERES**

Núcleo de Estudos Internacionais - Clínica de Direito Internacional dos Direitos Humanos da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo

Coordenação: André de Carvalho Ramos

Coordenação (Pós-graduação):

Raquel da Cruz Lima

Surrailly F. Youssef

Davi Quintanilha Failde de Azevedo (2018-2019)

Coordenação (Graduação):

Anna Sambo Budahazi

Bruna Sueko Higa de Almeida,

Beatriz Canhoto Lima

Helena Folgueira de Campos Vieira

Letícia Machado Haertel

Victoria Moura Vormittag

Alunos (as):

Brenno Campos Ferreira

Carolina Pacheco Serra Sequeira

Carolina Schuttoff de Mello Barreto

Flavia Martins Lara

Giovanna de Abreu Castello Branco

Letícia Gomes de Oliveira

Mariana Contreras Barroso

Raphael Marques de Barros

Defensoria Pública do Estado de São Paulo

Núcleo Especializado de Cidadania e Direitos Humanos - NCDH

Davi Quintanilha Failde de Azevedo - Defensor Público Coordenador

Fernanda Penteado Balera - Defensora Pública Coordenadora Auxiliar

Letícia Marquez de Avelar - Defensora Pública Coordenadora Auxiliar
Rafael Lessa Vieira de Sá Menezes - Defensor Público Coordenador (2018-2020)
Daniela Batalha Trettel - Defensora Pública Coordenadora Auxiliar (2018-2020)
Morgana Medeiros Espíndola de Carvalho – Advogada Voluntária
Louise Araújo – Advogada Voluntária

Núcleo de Promoção e Defesa dos Direitos das Mulheres - NUDEM

Paula Sant'Anna Machado de Souza - Defensora Pública Coordenadora
Nálida Coelho Monte - Defensora Pública Coordenadora Auxiliar
Tatiana Campos Bias Fortes – Defensora Pública Integrante
Leila Mitie Higa – Estagiária de Direito
Nara Sarmanho Cunha – Estagiária de Direito
Jennifer Cabral Fagundes de Souza – Estagiária de Direito
Luciana Tieghi Ruediger – Estagiária de Direito

Todos os documentos foram traduzidos do original em língua inglesa. No entanto, esta tradução não representa uma versão oficial dos documentos produzidos no âmbito dos Comitês dos Tratados de Direitos Humanos da ONU.

Agradecemos à advogada Valéria Pandjarian e à professora Silvia Pimentel da Faculdade de Direito da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo – PUCSP, por autorizarem a publicação da tradução, por elas realizada, da Recomendação Geral n. 33 sobre o acesso das mulheres à justiça.

Agradecemos ainda às advogadas Gabriela Perissinotto de Almeida, Juliana Amoedo A. Plácido e Juliana Fontana Moyses (graduadas pela Faculdade de Direito de Ribeirão Preto da Universidade de São Paulo - FDRP-USP) por autorizarem a publicação da tradução, por elas realizadas, da Recomendação Geral n. 35 sobre violência de gênero contra as mulheres, atualizando a Recomendação Geral n. 19.

Agradecemos, por fim, aos familiares da artista Tarsila do Amaral (1886-1973) pela autorização de uso da obra de arte utilizada para a capa desta publicação.

Sumário

APRESENTAÇÃO.....	7
PREFÁCIO.....	12
Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher.....	21
Recomendação Geral n. 1: Relatórios dos Estados Partes.....	34
Recomendação Geral n. 2: Relatórios dos Estados Partes.....	35
Recomendação Geral n. 3: Campanhas de educação e informação pública.....	36
Recomendação Geral n. 4: Reservas.....	37
Recomendação Geral n. 5: Medidas Especiais Temporárias.....	38
Recomendação geral n. 6: Mecanismos nacionais eficazes e publicidade.....	39
Recomendação Geral n. 7: Recursos.....	40
Recomendação Geral n. 8: Implementação do artigo 8 da Convenção.....	41
Recomendação Geral n. 9: Dados estatísticos relativos à situação das mulheres.....	42
Recomendação Geral n. 10: Décimo aniversário da adoção da Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres.....	43
Recomendação Geral n. 11: Serviços de assessoria técnica para obrigações de apresentar relatórios.....	45
Recomendação Geral n. 12: Violência contra as mulheres.....	46
Recomendação Geral n. 13: Igualdade de remuneração por trabalho de igual valor.....	47
Recomendação Geral n. 14: Circuncisão Feminina.....	49
Recomendação Geral n. 15: Evitando a discriminação contra as mulheres nas estratégias nacionais de prevenção e controle da Síndrome da Imunodeficiência Adquirida (SIDA) ...	51
Recomendação Geral n. 16: Mulheres trabalhadoras não remuneradas em empresas familiares rurais e urbanas.....	53
Recomendação Geral n. 17: Medição e quantificação das atividades domésticas não remuneradas das mulheres e seu reconhecimento no Produto Nacional Bruto.....	54
Recomendação Geral n. 18: Mulheres com Deficiência.....	56
Recomendação Geral n. 19: Violência contra mulheres.....	57
Recomendação Geral n. 20: Reservas à Convenção.....	64
Recomendação Geral n. 21: Igualdade no Casamento e nas Relações Familiares.....	65
Recomendação Geral n. 22: Alteração ao artigo 20 da Convenção.....	76
Recomendação Geral n. 23: Vida política e pública.....	78
Recomendação Geral n. 24: Artigo 12 da Convenção (mulheres e saúde).....	91
Recomendação Geral n. 25: Artigo 4, parágrafo 1, da Convenção (medidas especiais temporárias).....	101
Recomendação Geral n. 26: sobre mulheres trabalhadoras migrantes.....	112

Recomendação Geral n. 27: Mulheres idosas e a proteção de seus direitos humanos	129
Recomendação Geral n. 28: Obrigações fundamentais dos Estados Partes decorrentes do artigo 2 da Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres	141
Recomendação Geral n. 29: sobre o artigo 16 Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher (consequências econômicas do casamento, relações familiares e sua dissolução)	155
Recomendação Geral n. 30: as mulheres na prevenção de conflitos, em situações de conflito e pós-conflito	168
Recomendação Geral n. 31 do Comitê para a Eliminação da Discriminação contra as Mulheres e n. 18 do Comitê sobre os Direitos da Criança sobre práticas nocivas	198
Recomendação Geral n. 32: sobre gêneros relacionados às dimensões de status de refugiado, asilo, nacionalidade e mulheres apátridas	227
Recomendação Geral n. 33 sobre o acesso das mulheres à justiça	252
Recomendação Geral n. 34: sobre os direitos da mulher rural	281
Recomendação Geral n. 35 sobre violência de gênero contra as mulheres, atualizando a Recomendação Geral n. 19	310
Recomendação Geral n. 36: sobre o direito das meninas e das mulheres à educação	330
Recomendação Geral n. 37: sobre as dimensões da redução do risco de desastres relacionadas ao gênero no contexto das mudanças climáticas	362

APRESENTAÇÃO

Adotada pela Resolução 34/180 da Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas (ONU) em 18 dezembro de 1979, a Convenção sobre Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher (CEDAW¹, na sua conhecida sigla em inglês) completou, em 2019, 40 anos². O tratado - que tinha como finalidade dar concretude às disposições da Carta das Nações Unidas sobre a igualdade entre homens e mulheres - é também o resultado da mobilização de organizações de mulheres e movimentos feministas que, com a bandeira “*os direitos das mulheres são direitos humanos*”, passaram a se inserir em espaços internacionais outrora dominado somente por Estados para promover justiça de gênero³.

O processo de construção da CEDAW foi marcado pela criação da Comissão da Situação da Mulher de 1946 como órgão subsidiário do Conselho Econômico e Social da ONU⁴, bem como pela aprovação de três tratados antecedentes todos sob os auspícios da ONU, quais sejam, a Convenção dos Direitos Políticos das Mulheres (1952); a Convenção sobre a Nacionalidade de Mulheres Casadas (1957); e a Convenção sobre o Casamento por Consenso, Idade Mínima para Casamento e Registro de Casamentos (1962).

Todavia, foi na Primeira Conferência Mundial da Mulher, convocada pela ONU em 1975 no México, que, com a participação da sociedade civil, tiveram início as discussões entre Estados sobre a construção de um marco normativo internacional, vinculante (um tratado) e geral (os anteriores abordavam somente facetas da situação da mulher) destinado a garantir a (i) igualdade substancial para mulheres, a partir de uma série de (ii) medidas afirmativas/positivas não só no campo educacional, social, econômico e político, mas também da família e das relações privadas.

¹ Do inglês "Convention on the Elimination of all Forms of Discrimination Against Women".

² A Convenção entrou em vigor apenas em 03 de setembro 1981, após a ratificação por vinte países.

³ FRASER, Nancy. *Scales of Justice : Reimagining Political Espace in a Globalizing” World*, New York : Columbia University Press, 2010, p. 113-115.

⁴ Em inglês: Commission on the Status of Women. Foi estabelecida pela resolução 11(II) do Conselho Econômico e Social de 21 de junho de 1946

Atualmente, 189 países ratificaram a Convenção. No entanto, ela é a Convenção das Nações Unidas com mais reservas formais apresentadas pelos Estados⁵.

Em seu art. 1º, a CEDAW traz o conceito de discriminação contra a mulher e define como *“toda a distinção, exclusão ou restrição baseada no sexo e que tenha por objeto ou resultado prejudicar ou anular o reconhecimento, gozo ou exercício pela mulher independentemente de seu estado civil com base na igualdade do homem e da mulher, dos direitos humanos e liberdades fundamentais nos campos: político, econômico, social, cultural e civil ou em qualquer outro campo”* e determina que os Estados tomarão medidas para modificar padrões socioculturais e eliminar práticas preconceituosas baseadas na ideia de inferioridade ou superioridade de qualquer dos sexos.

Entre os direitos elencados destacam-se a corresponsabilidade de homens e mulheres na educação familiar (art. 5º); a eliminação da discriminação da mulher na vida pública (art. 7º); mesmas oportunidades no âmbito educacional e de trabalho, eliminando estereótipos que impedem a mulher de permanecer no ensino formal e obter determinados postos de trabalho (art. 10 e 11); direito à saúde reprodutiva e tratamento adequado de saúde (art. 12); reconhecimento da igualdade e capacidade jurídica da mulher de administrar bens e contratos, assim como eliminação de discriminações na esfera do casamento e família (art. 15 e 16). Criou ainda o Comitê sobre a Eliminação da Discriminação Contra a Mulher (art. 17) para supervisionar o cumprimento da Convenção, estabelecer a interpretação do instrumento normativo e, posteriormente com a aprovação do Protocolo Facultativo, receber petições individuais⁶.

Na 4ª Conferência Mundial sobre Mulheres de 1995, também organizada pela ONU e conhecida como "Conferência de Beijing", ocorreu uma reorganização da agenda de promoção dos direitos das mulheres, e a brasileira Lélia Gonzalez foi uma liderança na discussão sobre o papel do racismo na experiência de discriminação das mulheres negras⁷. A Declaração e Plataforma de Ação de Pequim identificou 12 temas de

⁵ VARGAS. Gladys Acosta Vargas. The CEDAW Committee 20 Years after Beijing: Progress in the Defence of Women's Rights and Pending Challenges. Publicado em 03/07/2015. Disponível em: <https://www.unrisd.org/beijing+20-acosta>. Acesso em: 01/11/2020.

⁶ Protocolo Facultativo à Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher, Decreto n. 4.316/2002. Ver mais em CARVALHO RAMOS, André de. *Curso de direitos humanos*. 7ª ed., São Paulo: Saraiva, 2020, em especial p. 204 e seguintes (CEDAW) e p. 399 e seguintes (Comitê).

⁷ GELEDES. O processo de participação das mulheres negras em Pequim foi Liderado Por Lelia Gonzalez, diz a feminista negra Dulce Pereira. Publicado em 28/07/2014. Disponível em: < <https://www.geledes.org.br/o-processo-de-participacao-das-mulheres-negras-em-pequim-foi-liderado->

preocupação prioritária, dos quais destacam-se a violência contra mulher, o crescimento do número de mulheres em situação de pobreza, as desigualdades de participação na estrutura econômica, entre outros, expressamente reconhecendo que “mulheres compartilham problemas comuns, que só podem ser resolvidos pelo seu trabalho conjunto e em associação com os homens, para alcançar em todo o mundo o objetivo comum da igualdade de gênero”.

No Brasil, a CEDAW inspirou e garantiu ferramentas para que mulheres lutassem pela promoção de direitos e acesso à justiça. A Lei Maria da Penha (Lei n. 11.340/2006), por exemplo, cria mecanismos para coibir e prevenir a violência doméstica e familiar contra a mulher nos termos da Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher, conforme disciplinado em seu art. 1º.

O tratado e as decisões do Comitê foram, ainda, expressamente mobilizados pelo STF em uma série de decisões judiciais para garantir o direito de mulheres: (i) na ADI 5.617/2018 para determinar que os partidos destinem 30% do montante do fundo partidário para candidaturas de mulheres nas eleições majoritárias e proporcionais, (ii) no Recurso Extraordinário 658.312, a partir da Convenção, considerou-se que o acúmulo pela mulher de atividades no lar e no ambiente de trabalho implica a necessidade de garantir direitos específicos para mulheres na CLT; (iii) a decisão do caso *Alyne Pimentel* foi expressamente mobilizada pelo STF para conceder habeas corpus coletivo para mulheres gestantes e com filhos de até 12 anos presas provisoriamente, reconhecendo o direito à maternidade saudável e o acesso aos equipamentos de saúde⁸.

Nesse contexto, os Comentários Gerais do Comitê sobre a Eliminação da Discriminação Contra a Mulher (também chamados de *Recomendações Gerais*) são um importante instrumento para guiar os Estados na implementação da CEDAW e, especialmente, para estabelecer parâmetros e caminhos para avançar na implementação dos direitos previstos pelo tratado.

Destaca-se, por exemplo, que apesar de a CEDAW não reconhecer explicitamente a obrigação dos Estados em combater a violência contra mulher, tratando do tráfico de

[por-lelia-gonzalez-diz-feminista-negra-dulce-pereira/>](#) . Acesso em: 01/11/2020. RIBEIRO, Matilde. Mulheres Negras Brasileiras: de Bertiooga a Beijing. In: Estudos Feministas. N. 2/95, p. 466-457.

⁸ Sobre o caso *Alyne Pimentel*, ver CARVALHO RAMOS, André de. *Curso de direitos humanos*. 7a ed., São Paulo: Saraiva, 2020, em especial pp. 401-402.

mulheres e da exploração sexual no art. 6º, uma série de Comentários Gerais impõem obrigações aos Estados Partes em tema de extrema importância para que mulheres possam viver em uma sociedade de forma igualitária. O Comentário Geral n. 19 considerou que o art. 1º da CEDAW define que a discriminação contra mulher abarca a violência baseada em gênero, pois esta afeta a vida de mulheres de forma desproporcional, impedindo o exercício de liberdades fundamentais previstas pelo direito internacional.

No caso *Campo Algodoeiro vs. México*, sobre um contexto estrutural de feminicídio, a Corte Interamericana de Direitos Humanos expressamente citou o Comentário Geral n. 19 para afirmar que os Estados podem ser responsabilizados por atos de particulares se não adotarem medidas com a devida diligência para impedir a violação ou para investigar e reparar as mulheres vítimas de violência⁹.

São diversas as temáticas trazidas pelos Comentários Gerais sobre as injustiças redistributivas que afetam a vida de mulheres e seu acesso a direitos econômicos sociais e culturais, como o direito à educação de meninas e mulheres (CG26), o direito à saúde de mulheres, em especial seus direitos reprodutivos, a situação de trabalhadoras em zonas rurais e urbanas não pagas (CG 16), os obstáculos ao acesso a direitos de trabalhadoras domésticas (CG 17) e migrantes (CG 26), bem como as consequências econômicas do casamento (CG 29). Em 2015, o Comentário Geral n. 33 sobre o acesso de mulheres à justiça foi celebrado por reconhecer o seu aspecto multidimensional e sua função de otimizar o potencial emancipatório e transformador do direito, garantindo a realização plena da CEDAW.

No âmbito doméstico, a interpretação da CEDAW pelo Comitê tem sido mobilizada por diversos atores, como a defensorias públicas, para impedir retrocessos nos direitos das mulheres. A Nota Técnica do Colégio Nacional dos Defensores Públicos Gerais sobre Portaria nº 2.282, de 27 de agosto de 2020, do Ministério da Saúde, relacionada aos Procedimento de Justificação e Autorização da Interrupção da Gravidez nos casos previstos em lei, no âmbito do SUS, expressamente cita o Comentários Geral n. 24 sobre

⁹ Caso Gonzalez e outras (“Campo Algodonero”) vs México. Exceções Preliminares, Fundo, Reparações e Custas. Série C, No. 205, 2009, par. 254. Ver mais em CARVALHO RAMOS, André de. *Curso de direitos humanos*. 7a ed., São Paulo: Saraiva, 2020, em especial p.439.

a saúde das mulheres para demonstrar sua inadequação à normativa internacional sobre os direitos humanos das mulheres¹⁰.

Sendo assim, a presente obra é dedicada à tradução dos Comentários (recomendações) Gerais do Comitê sobre a Eliminação da Discriminação contra a Mulher, cujos trinta e sete comentários robustecem a função interpretativa internacional dos direitos humanos, cabendo aos Estados contratantes observar tal interpretação, em nome do princípio da boa-fé, na implementação interna dos dispositivos do tratado.

Fica aqui o agradecimento especial a todas e todos que participaram voluntariamente da tradução (e revisão) dos comentários (recomendações) gerais em obra de imenso interesse social, mostrando a relevância, em especial, da atuação da "Clínica de Direito Internacional de Direitos Humanos", atividade oficial de cultura e extensão da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo (FADUSP).

Também deve ser mencionada o indispensável apoio institucional para a publicação e divulgação da presente obra por parte da Defensoria Pública do Estado de São Paulo (por seus Núcleos Especializados) e da Escola da Defensoria Pública do Estado de São Paulo.

Raquel da Cruz Lima

Advogada; Doutoranda (FADUSP)
Coordenadoras da Clínica de Direito Internacional de Direitos Humanos (FADUSP)

Surrailly F. Youssef

Defensora Pública/SP; Mestranda (FADUSP)
Coordenadoras da Clínica de Direito Internacional de Direitos Humanos (FADUSP)

André de Carvalho Ramos

Professor Associado da Faculdade de Direito da Universidade
de São Paulo (FADUSP - Largo de São Francisco).
Supervisor acadêmico da Clínica de Direito Internacional de Direitos Humanos
Procurador Regional da República

¹⁰ Disponível em: < <https://www.defensoria.sp.def.br/dpesp/Repositorio/41/Documentos/Nota-Portaria-2282-CDDM-CONDEGE.pdf> > . Acesso em 01/11/2020.

PREFÁCIO

A publicação da tradução para língua portuguesa das Recomendações Gerais do Comitê sobre a Eliminação da Discriminação contra as Mulheres, da Organização das Nações Unidas (Comitê CEDAW-ONU) é de uma importância ímpar e representa contribuição inédita para o campo da proteção dos direitos das mulheres no Brasil.

As RGs são o resultado do extenso trabalho do Comitê CEDAW na análise de relatórios dos Estados-parte e de casos individuais, de onde se extrai as dificuldades e experiências dos Estados em seu esforço de dar cumprimento às obrigações contidas na Convenção CEDAW. Podem ser consideradas, portanto, resultado da interpretação viva e dialógica desse instrumento internacional de proteção dos direitos das mulheres.

Interpretação viva pois emerge da aplicação concreta das normas gerais e abstratas contidas na Convenção CEDAW, levando em consideração os limites, dificuldades e desafios dessa aplicação nos mais diferentes contextos nacionais e regionais.

Essas experiências são levadas ao Comitê - formado por experts independentes com comprovado conhecimento e atuação na área dos direitos das mulheres - não só pelos Estados-parte, mas também por Organizações Não Governamentais, movimentos sociais e demais representantes da sociedade civil (por meio dos relatórios-sombra). Por isso falamos, também, em uma interpretação dialógica: na análise dos relatórios periódicos pelo Comitê, estabelece-se um verdadeiro diálogo participativo, em que as diversas partes são ouvidas, no intuito de construir recomendações para a melhor efetivação e proteção dos direitos incluídos na Convenção.

As RGs representam, portanto, um esforço de reunir os aprendizados extraídos desse exercício de interpretação e aplicação dos preceitos normativos da Convenção, traduzindo, ainda que em linguagem dotada de uma certa generalidade, pois trazem recomendações que valem para todos os países, como forma de guiar sua atuação na proteção aos direitos das mulheres. E são, ao mesmo tempo, bem menos gerais e abstratas que a própria Convenção, na medida em que derivam das experiências concretas de vários países do mundo levadas a conhecimento do Comitê CEDAW, por ocasião das análises periódicas que compõem o monitoramento.

Trata-se de partir de contextos fáticos e específicos de cada país-membro, e de todos, para elaborar um instrumento interpretativo de validade geral, que dê maior concretude e atualidade aos termos da Convenção CEDAW.

Assim, conforme já debatemos em trabalho passado, *“os comitês, ao exercerem sua função de monitoramento, necessariamente mergulham na realidade de cada país e, ao concretizar o sentido das normas abstratas, participam de sua criação, singularizando e expandindo seu conteúdo”*¹¹.

Assim, as RGs exercem o papel essencial de esclarecer e contextualizar as normas de direitos humanos contidas nas convenções e tratados que compõem o sistema internacional de direitos humanos, os quais, por sua própria natureza, são caracterizados pela abertura e vagueza. São, portanto, resultado do exercício de monitoramento realizado pelos Comitês de direitos humanos, intérpretes autorizados das respectivas convenções.

Conforme mencionado acima, o Comitê CEDAW, criado em cumprimento ao artigo 17 da Convenção CEDAW, tem como função monitorar o cumprimento pelos Estados das obrigações nela determinadas, contribuindo, assim, para realizar a própria finalidade do tratado, qual seja, promover a igualdade e reprimir a discriminação contra as mulheres.

Uma de suas funções é, justamente, a elaboração de recomendações gerais, conforme previsto no artigo 21, inciso 1, da Convenção CEDAW:

Artigo 21

1. O Comitê prestará contas todos os anos à Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas, por intermédio do Conselho Econômico e Social, das suas atividades, podendo apresentar sugestões e recomendações gerais baseadas no exame dos relatórios e das informações recebidas dos Estados Partes. Essas sugestões e recomendações serão incluídas no relatório do Comitê, juntamente com as observações que os Estados Partes tenham porventura formulado.

¹¹ PIMENTEL, S.; GREGORUT, A. Humanização do Direito Internacional: as recomendações gerais dos comitês de direitos humanos da ONU e seu papel crucial na interpretação autorizada das normas de direito internacional, In: PINTO, E. V.; PERAZZOLO, J. R.; BARROSO, L. R.; SILVA, M. A. M.; DE CICCIO, M. C. *Refugiados, imigrantes e igualdade dos povos*, São Paulo: Quartier Latin, 2017, p. 78.

A RG n. 28¹², do Comitê CEDAW, contribui de maneira especial para a compreensão dessa função interpretativa do Comitê. Ao trazer de forma muito concreta o sentido das obrigações dos Estados-parte da Convenção¹³, contidas no seu artigo 2, a RG n. 28 indica que este dispositivo deve ser lido não só em conjunto com os demais artigos, mas seu significado “*deve ser construído à luz das recomendações gerais, observações finais, opiniões e outras declarações emitidas pelo Comitê, incluindo os relatórios sobre os procedimentos de investigação e as decisões dos casos individuais*”¹⁴.

Introduz-se a ideia de que a interpretação das disposições contidas na Convenção CEDAW deve ser sistemática, levando em consideração todo o arcabouço normativo e interpretativo construído ao longo de anos. Isso vale não só para a produção do próprio Comitê CEDAW, mas também de todo o sistema internacional de proteção dos direitos humanos, o que inclui também as recomendações gerais elaboradas por outros órgãos de monitoramento da ONU. O diálogo entre os Comitês permite avanços importantíssimos na consolidação e ampliação do âmbito de proteção dos direitos das mulheres.

A RG n. 28, de 2010, quando traz a ideia da interseccionalidade como um conceito-chave para entender o escopo das obrigações dos Estado, pela primeira vez faz referência explícita à orientação sexual e à identidade de gênero¹⁵. Esse entendimento foi inspirado pela adoção da RG n. 20, do Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (CESCR), de 2009, que interpreta o artigo 2, parágrafo 2, do Pacto de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, segundo o qual os Estados-parte devem garantir que os direitos abarcados no

¹² Comitê pela Eliminação da Discriminação contra a Mulher. *Artigo 2 da Convenção*. Recomendação Geral CEDAW nº 28, CEDAW/C/GC/28.16/12/2010.

¹³ Para o Comitê CEDAW, por força do artigo 2, “os Estados-parte devem se ocupar de todos os aspectos de suas obrigações legais sob a Convenção para respeitar, proteger e fazer cumprir o direito das mulheres à não-discriminação e ao gozo da igualdade. A obrigação de respeitar requer que os Estados-parte se abstenham de elaborar leis, políticas, regulações, programas, procedimentos administrativos e estruturas institucionais que direta ou indiretamente privem a mulher do gozo dos seus direitos civis, políticos, econômicos, sociais e culturais em pé de igualdade com os homens. A obrigação de proteger requer que os Estados-parte protejam as mulheres contra discriminação por atores privados e adotem medidas diretamente orientadas a eliminar práticas costumeiras e de qualquer outra natureza que alimentem os prejuízos e perpetuem a noção de inferioridade ou superioridade de qualquer um dos sexos e dos papéis estereotipados atribuídos aos homens e às mulheres” (*Idem*, p. 3).

¹⁴ *Idem*, p. 2.

¹⁵ “A discriminação de mulheres baseada em sexo e gênero é intimamente ligada a outros fatores que afetam as mulheres, como raça, etnia, religião ou crença, saúde, status, idade, classe, casta e orientação sexual e identidade de gênero. A discriminação baseada em sexo ou gênero pode afetar as mulheres que pertencem a esses grupos em diferentes graus e de formas diversas em relação aos homens. Estados Partes devem reconhecer legalmente e proibir tais formas interseccionais de discriminação e seu impacto negativo agravado sobre essas mulheres” (*Idem*, p. 4).

tratado sejam exercidos de forma livre de discriminação de qualquer tipo, “*incluindo raça, cor, sexo, língua, religião, opinião política ou de outras ordens, origem nacional ou social, propriedade, nascimento e outros status*”.

O Comitê CDESCR esclarece, então, que na expressão “outros status” devem ser incluídas orientação sexual e identidade de gênero, de forma que os Estados-parte devem garantir que esses fatores não se tornem barreiras ao pleno gozo dos direitos contidos no Pacto.

Entender que “*o espírito da Convenção abarca outros direitos que não são mencionados expressamente no texto, mas que afetam a consecução da igualdade entre a mulher e o homem, já que sua não efetivação representa uma forma de discriminação contra a mulher*”¹⁶ é, talvez, a tarefa precípua das RGs elaboradas pelo Comitê CEDAW. É dizer: os direitos das mulheres não se esgotam naquelas normas gerais e abstratas contidas no texto literal da Convenção. Assim, as RGs buscam conferir atualidade e concretude ao conteúdo da Convenção CEDAW, de 1979, alargando seu significado para abarcar novas e diversas situações fáticas que merecem proteção, bem como novos valores construídos pelas várias sociedades em suas respectivas dinâmicas.

Em trabalho anterior, argumentamos que, em seu artigo 2, “*ao obrigar os Estados-parte a condenar a discriminação contra as mulheres ‘em todas as suas formas’, a Convenção se adianta à aparição de novas formas de discriminação que ainda não estavam determinadas no momento de sua elaboração e que ainda podem vir a surgir*”¹⁷. Sua tarefa é, portanto, contribuir para que a Convenção CEDAW não se torne meramente um documento, congelado em seu tempo, mas sim um instrumento vivo de proteção dos direitos das mulheres.

Existem atualmente 37 RGs elaboradas pelo Comitê CEDAW, sobre os mais diversos temas. Essas RGs devem ser consideradas como instrumentos essenciais na compreensão e aplicação da Convenção ao âmbito concreto da realidade dos Estados-parte. Por isso a importância da tradução para o português: tornar esse material mais acessível e próximo

¹⁶ *Idem*, p. 2.

¹⁷ PIMENTEL, S.; GREGORUT, A. Humanização do Direito Internacional: as recomendações gerais dos comitês de direitos humanos da ONU e seu papel crucial na interpretação autorizada das normas de direito internacional, In: PINTO, E. V.; PERAZZOLO, J. R.; BARROSO, L. R.; SILVA, M. A. M.; DE CICCIO, M. C. *Refugiados, imigrantes e igualdade dos povos*, São Paulo: Quartier Latin, 2017, p. 81.

da realidade brasileira (e demais países de língua portuguesa) é um passo crucial no caminho da implementação dos direitos previstos na Convenção CEDAW.

Talvez o mais emblemático exemplo acerca do papel interpretativo do Comitê seja a RG n. 19 sobre violência contra as mulheres. Até sua elaboração, em 1992, não existia um conceito claro e definido sobre esse tipo de discriminação - a própria Convenção não trata de forma explícita a violência com base em gênero.

Assim, ao adotar a RG n. 19, o Comitê passa a definir com maior clareza o sentido do que se entende por violência contra a mulher: *“uma forma de discriminação que impede gravemente que [a mulher] goze de direitos em pé de igualdade com o homem”*¹⁸. Ou seja, *“toda forma de discriminação contra a mulher é uma forma de violência, e toda violência é, também, uma forma de discriminação”*¹⁹.

Esse entendimento do Comitê CEDAW contribuiu significativamente para que a violência de gênero contra as mulheres fosse incluída da Declaração e Programa de Ação de Viena, adotada no âmbito da II Conferência Mundial sobre Direitos Humanos, de 1993. Nela, reconhece-se que *“a violência de gênero e todas as formas de abuso e exploração sexual, incluindo aquelas resultantes de preconceitos culturais e tráfico internacional, são incompatíveis com a dignidade da pessoa humana e devem ser eliminadas”*²⁰.

A RG n. 19 foi recentemente atualizada pelo Comitê, por meio da adoção da RG n. 35²¹, elaborada por ocasião de seu aniversário de 25 anos e na qual o Comitê afirma que

Por mais de 25 anos, em sua prática, os Estados partes têm endossado a interpretação do Comitê. A *opinio juris* e a experiência dos Estados sugerem que a proibição da violência de gênero contra as mulheres evoluiu para se tornar um princípio de direito internacional costumeiro. A Recomendação Geral n. 19 tem sido um catalisador chave nesse processo.

¹⁸ Comitê pela Eliminação da Discriminação contra a Mulher. Violência contra as mulheres. Recomendação Geral CEDAW nº 19, A/47/38, 1992.

¹⁹ PIMENTEL, S.; GREGORUT, A. Humanização do Direito Internacional: as recomendações gerais dos comitês de direitos humanos da ONU e seu papel crucial na interpretação autorizada das normas de direito internacional, In: PINTO, E. V.; PERAZZOLO, J. R.; BARROSO, L. R.; SILVA, M. A. M.; DE CICCIO, M. C. Refugiados, imigrantes e igualdade dos povos, São Paulo: Quartier Latin, 2017, p. 78.

²⁰ Alto Comissariado de Direitos Humanos. Organização das Nações Unidas. Declaração e Programa de Ação de Viena, adotada pela Conferência Mundial de Direitos Humanos de Viena, 25/06/1993.

²¹ Comitê pela Eliminação da Discriminação contra a Mulher. Violência contra as mulheres: atualização da recomendação geral n. 19. Recomendação Geral CEDAW nº 35, CEDAW/C/GC/35, 2017.

Vê-se que, após anos de aplicação das recomendações presentes na RG n. 19, o Comitê identificou, a partir da experiência prática dos Estados, a necessidade de ampliar e esclarecer ainda mais suas recomendações no que diz respeito à violência de gênero contra as mulheres.

Na RG n. 19 já se reconhecia, por exemplo, o dever dos Estados de adotar legislação proibindo todas as formas de violência de gênero contra as mulheres. A RG n. 35 vai além e determina que essa legislação seja sensível a questões de idade, por exemplo, bem como adote medidas preventivas e de proteção efetiva contra a violência, incluindo sanções ao autor e reparação às vítimas. No Brasil, a Lei Maria da Penha cumpre esse papel de garantir medidas preventivas e protetivas às mulheres vítimas de violência doméstica, definindo esse tipo de violência, explicitando as múltiplas formas em que pode ocorrer, e determinando sanções e reparações, além de medidas extrapenais de assistência a essas mulheres.

A RG n. 35 avança, ademais, quando define as obrigações dos Estados a tomar providências no âmbito do Poder Judiciário, com vistas a eliminar práticas discriminatórias por parte dos operadores do direito. Assim, atenta-se para o fato de que não basta a existência de legislação protetiva - esta deve ser efetiva, o que envolve a atuação de um Poder Judiciário transparente, imparcial e sensível à questão de gênero.

Nesse âmbito, entende-se que a RG n. 35 ilumina a aplicação das leis que objetivam a proteção das mulheres contra a violência de gênero, possuindo um potencial para auxiliar os operadores do direito no Brasil aplicarem melhor a Lei Maria da Penha, por exemplo.

Destaca-se, ainda, a RG n. 24, sobre saúde, que amplia o sentido do artigo 12 da Convenção CEDAW, apresentando como conteúdo do direito à saúde o acesso aos mais diversos serviços de saúde, inclusive aqueles relacionados ao planejamento familiar e à saúde reprodutiva. Essa recomendação geral é importante na medida em que define de forma mais concreta as obrigações dos Estados nos âmbitos legislativo, judicial, administrativo, orçamentário e econômico para maximizar a oferta de recursos que assegurem que as mulheres gozem de seus direitos à saúde. Isso envolve identificar e abordar as questões de saúde específicas às mulheres, com uma abordagem sensível à perspectiva de gênero.

Trata-se de instrumento inovador no tratamento dos direitos sexuais e reprodutivos das mulheres, abordando questões como a centralidade dos problemas relacionados às doenças sexualmente transmissíveis, que afetam as mulheres de forma específica, e a necessidade de garantir acesso à informação, a medidas de prevenção e a tratamento adequado em pé de igualdade com os homens. Inova, ainda, ao esclarecer, por exemplo, que *“os encarregados que se negam a prestar estes serviços [de saúde reprodutiva], em condições legais, por objeção de consciência, deverão ser substituídos por outros, eventualmente até mesmo de outras entidades de saúde”*²².

Outro exemplo interessante é a RG n. 32, sobre os direitos de mulheres refugiadas, apátridas e em busca de asilo. Aqui, novamente, o Comitê chama atenção para a interseccionalidade dos múltiplos fatores de discriminação e como eles podem afetar mulheres diversas de formas diferentes, o que demanda atuação diligente e sensível dos Estados. No caso específico das mulheres que buscam asilo em outros países, faz-se necessário reconhecer as especificidades das diversas formas de discriminação que essas mulheres sofrem durante a cadeia de deslocamento, desde a violência do conflito ou da perseguição no país de origem, passando pelas formas de exploração do processo de deslocamento, até as discriminações sofridas no país de acolhimento. É dever dos Estados, portanto, identificar, prevenir e combater essas formas de discriminação baseada no gênero, contribuindo para os esforços da comunidade internacional em garantir efetiva proteção às mulheres em contexto de refúgio.

É importante ressaltar, ademais, a RG n. 33²³, sobre acesso à justiça das mulheres, a qual após amplo processo participativo, envolvendo a contribuição de centenas de grupos e pessoas interessadas, reconheceu que *“a independência e a imparcialidade do sistema de justiça são elementos fundamentais para a luta contra a impunidade estrutural, enraizada em todos os níveis do sistema de justiça, em relação às violações de direitos das mulheres”*²⁴.

²² Comitê pela Eliminação da Discriminação contra a Mulher. *Saúde das mulheres*. Recomendação Geral CEDAW nº 24, 20ª Sessão, 1999.

²³ Comitê pela Eliminação da Discriminação contra a Mulher. *Acesso à justiça*. Recomendação Geral CEDAW nº 33, 61ª Sessão, 2015.

²⁴ PIMENTEL, S.; GREGORUT, A. Humanização do Direito Internacional: as recomendações gerais dos comitês de direitos humanos da ONU e seu papel crucial na interpretação autorizada das normas de direito internacional, In: PINTO, E. V.; PERAZZOLO, J. R.; BARROSO, L. R.; SILVA, M. A. M.; DE CICCIO, M. C. *Refugiados, imigrantes e igualdade dos povos*, São Paulo: Quartier Latin, 2017, p. 81.

A elaboração da RG n. 33 partiu da constatação do Comitê, com base nas observações finais e recomendações apresentadas aos Estados após a análise de seus relatórios periódicos, da existência nos vários países de uma série de obstáculos e restrições que impedem as mulheres de exercer seu direito de acessar a justiça em pé de igualdade com os homens. O Comitê esclarece que esse problema envolve diversas dimensões do sistema de justiça, incluindo mecanismos especializados e quase-judiciais, cabendo aos Estados enfrentar a presença de estereótipos de gênero, leis discriminatórias, procedimentos cegos às questões de gênero e, especialmente, a falha em garantir de forma sistemática que os mecanismos judiciais sejam física, econômica, social e culturalmente acessíveis a todas as mulheres.

Nesse contexto, o Comitê recomenda que os Estados adotem medidas efetivas para (i) garantir a justiciabilidade, disponibilidade, acessibilidade, boa qualidade e accountability dos sistema de justiça, bem como a provisão de remédios e reparação às violações; (ii) eliminar leis, procedimentos e práticas discriminatórias relativas ao acesso a esses remédios; (iii) eliminar estereótipos de gênero presentes no sistema de justiça, em especial por meio de capacitação e sensibilização dos operadores de justiça sobre o impacto desses estereótipos; (iv) garantir a oferta de serviços de assistência jurídica e judiciária gratuita, preferencialmente por meio de instituições independentes como a Defensoria Pública; e (v) oferecer recursos humanos, técnicos e financeiros adequados essenciais para garantir um sistema de justiça acessível às mulheres.

Por fim, citamos a RG n. 37, a mais recente adotada pelo Comitê, sobre os direitos das mulheres e a redução de riscos no contexto de desastres ambientais e de mudança climática. O Comitê reconhece que esse tipo de situação de risco exacerba desigualdades de gênero pré-existentes, colocando as mulheres - especialmente aquelas vivendo em situações de pobreza e risco social - em situação de extrema vulnerabilidade em comparação com os homens.

Esses exemplos ilustram o importante papel interpretativo exercido pelo Comitê CEDAW na ampliação do âmbito de proteção dos direitos das mulheres contra todas as formas de discriminação.

Todo esse material, agora disponível em português, compõe instrumental potente e valioso, não apenas para as instituições estatais encarregadas de dar cumprimento às

obrigações contidas na Convenção CEDAW, mas principalmente para as organizações dedicadas à promoção dos direitos das mulheres, sejam aquelas que atuam na ponta, em atendimento direto às populações mais vulneráveis, ou aquelas que atuam perante órgãos dos três poderes, por meio de atividades de *advocacy* e litígio estratégico.

Esperamos, assim, que a publicação deste trabalho primoroso de tradução das RGs do Comitê CEDAW possa contribuir para difundir o vocabulário dos direitos humanos das mulheres, construído nos últimos 40 anos; auxiliar na interpretação e na aplicação das obrigações contidas na Convenção CEDAW; aprimorar a atuação das organizações envolvidas na proteção de direitos das mulheres no Brasil e demais países de língua portuguesa; e, acima de tudo, contribuir para a garantia da igualdade entre homens e mulheres e para a eliminação de todas as formas de discriminação e violência de gênero contra as mulheres.

Desejamos, acima de tudo, que as RGs alcancem todos os profissionais do direito e de áreas afins, especialmente aqueles que ainda sentem dificuldade em entender as particularidades do fenômeno da discriminação e da violência de gênero contra as mulheres. O caráter estrutural e estruturante desse tipo de discriminação e violência impede que mesmo vários profissionais sérios e que dominam a dogmática jurídica permaneçam como que obnubilados em sua percepção sobre as múltiplas formas de discriminação e violência da atual estrutura social afetam as mulheres.

Assim, ao multiplicar o compartilhamento da perspectiva de gênero, de seu vocabulário específico e de seu caráter interseccional, a tradução das RGs para o português permite ampliar seu alcance e, assim, chamar a atenção desses profissionais (em sua maioria homens brancos e ricos) para a existência de uma cultura patriarcal estruturada que acaba por permitir a violência e a discriminação sistemáticas contra as mulheres.

Silvia Pimentel

Professora Doutora na Faculdade de Direito da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo – PUCSP

Integrante do Comitê sobre a Eliminação da Discriminação contra as Mulheres, da Organização das Nações Unidas (CEDAW/ONU) de 2005 a 2016, e sua presidente em 2011-2012.

Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher

Os Estados Partes na presente convenção,

CONSIDERANDO que a Carta das Nações Unidas reafirma a fé nos direitos fundamentais do homem, na dignidade e no valor da pessoa humana e na igualdade de direitos do homem e da mulher,

CONSIDERANDO que a Declaração Universal dos Direitos Humanos reafirma o princípio da não-discriminação e proclama que todos os seres humanos nascem livres e iguais em dignidade e direitos e que toda pessoa pode invocar todos os direitos e liberdades proclamados nessa Declaração, sem distinção alguma, inclusive de sexo,

CONSIDERANDO que os Estados Partes nas Convenções Internacionais sobre Direitos Humanos têm a obrigação de garantir ao homem e à mulher a igualdade de gozo de todos os direitos econômicos, sociais, culturais, civis e políticos,

OBSERVANDO as convenções internacionais concluídas sob os auspícios das Nações Unidas e dos organismos especializados em favor da igualdade de direitos entre o homem e a mulher,

OBSERVANDO, ainda, as resoluções, declarações e recomendações aprovadas pelas Nações Unidas e pelas Agências Especializadas para favorecer a igualdade de direitos entre o homem e a mulher,

PREOCUPADOS, contudo, com o fato de que, apesar destes diversos instrumentos, a mulher continue sendo objeto de grandes discriminações,

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

PREOCUPADOS com o fato de que, em situações de pobreza, a mulher tem um acesso mínimo à alimentação, à saúde, à educação, à capacitação e às oportunidades de emprego, assim como à satisfação de outras necessidades,

CONVENCIDOS de que o estabelecimento da Nova Ordem Econômica Internacional baseada na equidade e na justiça contribuirá significativamente para a promoção da igualdade entre o homem e a mulher,

SALIENTANDO que a eliminação do apartheid, de todas as formas de racismo, discriminação racial, colonialismo, neocolonialismo, agressão, ocupação estrangeira e dominação e interferência nos assuntos internos dos Estados é essencial para o pleno exercício dos direitos do homem e da mulher,

AFIRMANDO que o fortalecimento da paz e da segurança internacionais, o alívio da tensão internacional, a cooperação mútua entre todos os Estados, independentemente de seus sistemas econômicos e sociais, o desarmamento geral e completo, e em particular o desarmamento nuclear sob um estrito e efetivo controle internacional, a afirmação dos princípios de justiça, igualdade e proveito mútuo nas relações entre países e a realização do direito dos povos submetidos a dominação colonial e estrangeira e a ocupação estrangeira, à autodeterminação e independência, bem como o respeito da soberania nacional e da integridade territorial, promoverão o progresso e o desenvolvimento sociais, e, em consequência, contribuirão para a realização da plena igualdade entre o homem e a mulher,

CONVENCIDOS de que a participação máxima da mulher, em igualdade de condições com o homem, em todos os campos, é indispensável para o desenvolvimento pleno e completo de um país, o bem-estar do mundo e a causa da paz,

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

RECONHECENDO que para alcançar a plena igualdade entre o homem e a mulher é necessário modificar o papel tradicional tanto do homem como da mulher na sociedade e na família,

RESOLVIDOS a aplicar os princípios enunciados na Declaração sobre a Eliminação da Discriminação contra a Mulher e, para isto, a adotar as medidas necessárias a fim de suprimir essa discriminação em todas as suas formas e manifestações,

CONCORDARAM no seguinte:

PARTE I

Artigo 1

Para os fins da presente Convenção, a expressão "discriminação contra a mulher" significará toda a distinção, exclusão ou restrição baseada no sexo e que tenha por objeto ou resultado prejudicar ou anular o reconhecimento, gozo ou exercício pela mulher, independentemente de seu estado civil, com base na igualdade do homem e da mulher,

dos direitos humanos e liberdades fundamentais nos campos político, econômico, social, cultural e civil ou em qualquer outro campo.

Artigo 2

Os Estados Partes condenam a discriminação contra a mulher em todas as suas formas, concordam em seguir, por todos os meios apropriados e sem dilações, uma política destinada a eliminar a discriminação contra a mulher, e com tal objetivo se comprometem a:

- a) Consagrar, se ainda não o tiverem feito, em suas constituições nacionais ou em outra legislação apropriada o princípio da igualdade do homem e da mulher e assegurar por lei outros meios apropriados a realização prática desse princípio;
- b) Adotar medidas adequadas, legislativas e de outro caráter, com as sanções cabíveis e que proíbam toda discriminação contra a mulher;
- c) Estabelecer a proteção jurídica dos direitos da mulher numa base de igualdade com os do homem e garantir, por meio dos tribunais nacionais competentes e de outras instituições públicas, a proteção efetiva da mulher contra todo ato de discriminação;
- d) Abster-se de incorrer em todo ato ou prática de discriminação contra a mulher e zelar para que as autoridades e instituições públicas atuem em conformidade com esta obrigação;
- e) Tomar as medidas apropriadas para eliminar a discriminação contra a mulher praticada por qualquer pessoa, organização ou empresa;
- f) Adotar todas as medidas adequadas, inclusive de caráter legislativo, para modificar ou derrogar leis, regulamentos, usos e práticas que constituam discriminação contra a mulher;
- g) Derrogar todas as disposições penais nacionais que constituam discriminação contra a mulher.

Artigo 3

Os Estados Partes tomarão, em todas as esferas e, em particular, nas esferas política, social, econômica e cultural, todas as medidas apropriadas, inclusive de caráter legislativo, para assegurar o pleno desenvolvimento e progresso da mulher, com o objetivo de garantir-lhe o exercício e gozo dos direitos humanos e liberdades fundamentais em igualdade de condições com o homem.

Artigo 4

1. A adoção pelos Estados Partes de medidas especiais de caráter temporário destinadas a acelerar a igualdade de fato entre o homem e a mulher não se considerará discriminação na forma definida nesta Convenção, mas de nenhuma maneira implicará, como

consequência, a manutenção de normas desiguais ou separadas; essas medidas cessarão quando os objetivos de igualdade de oportunidade e tratamento houverem sido alcançados.

2. A adoção pelos Estados Partes de medidas especiais, inclusive as contidas na presente Convenção, destinadas a proteger a maternidade, não se considerará discriminatória.

Artigo 5

Os Estados Partes tornarão todas as medidas apropriadas para:

a) Modificar os padrões socioculturais de conduta de homens e mulheres, com vistas a alcançar a eliminação dos preconceitos e práticas consuetudinárias e de qualquer outra índole que estejam baseados na ideia da inferioridade ou superioridade de qualquer dos sexos ou em funções estereotipadas de homens e mulheres.

b) Garantir que a educação familiar inclua uma compreensão adequada da maternidade como função social e o reconhecimento da responsabilidade comum de homens e mulheres no que diz respeito à educação e ao desenvolvimento de seus filhos, entendendo-se que o interesse dos filhos constituirá a consideração primordial em todos os casos.

Artigo 6

Os Estados Partes tomarão todas as medidas apropriadas, inclusive de caráter legislativo, para suprimir todas as formas de tráfico de mulheres e exploração da prostituição da mulher.

PARTE II

Artigo 7

Os Estados Partes tomarão todas as medidas apropriadas para eliminar a discriminação contra a mulher na vida política e pública do país e, em particular, garantirão, em igualdade de condições com os homens, o direito a:

a) Votar em todas as eleições e referenda públicos e ser elegível para todos os órgãos cujos membros sejam objeto de eleições públicas;

b) Participar na formulação de políticas governamentais e na execução destas, e ocupar cargos públicos e exercer todas as funções públicas em todos os planos governamentais;

c) Participar em organizações e associações não-governamentais que se ocupem da vida pública e política do país.

Artigo 8

Os Estados Partes tomarão todas as medidas apropriadas para garantir, à mulher, em igualdade de condições com o homem e sem discriminação alguma, a oportunidade de representar seu governo no plano internacional e de participar no trabalho das organizações internacionais.

Artigo 9

1. Os Estados Partes outorgarão às mulheres direitos iguais aos dos homens para adquirir, mudar ou conservar sua nacionalidade. Garantirão, em particular, que nem o casamento com um estrangeiro, nem a mudança de nacionalidade do marido durante o casamento, modifiquem automaticamente a nacionalidade da esposa, convertam-na em apátrida ou a obriguem a adotar a nacionalidade do cônjuge.

2. Os Estados Partes outorgarão à mulher os mesmos direitos que ao homem no que diz respeito à nacionalidade dos filhos.

PARTE III

Artigo 10

Os Estados Partes adotarão todas as medidas apropriadas para eliminar a discriminação contra a mulher, a fim de assegurar-lhe a igualdade de direitos com o homem na esfera da educação e em particular para assegurarem condições de igualdade entre homens e mulheres:

a) As mesmas condições de orientação em matéria de carreiras e capacitação profissional, acesso aos estudos e obtenção de diplomas nas instituições de ensino de todas as categorias, tanto em zonas rurais como urbanas; essa igualdade deverá ser assegurada na educação pré-escolar, geral, técnica e profissional, incluída a educação técnica superior, assim como todos os tipos de capacitação profissional;

b) Acesso aos mesmos currículos e mesmos exames, pessoal docente do mesmo nível profissional, instalações e material escolar da mesma qualidade;

c) A eliminação de todo conceito estereotipado dos papéis masculino e feminino em todos os níveis e em todas as formas de ensino mediante o estímulo à educação mista e a outros tipos de educação que contribuam para alcançar este objetivo e, em particular, mediante a modificação dos livros e programas escolares e adaptação dos métodos de ensino;

d) As mesmas oportunidades para obtenção de bolsas-de-estudo e outras subvenções para estudos;

- e) As mesmas oportunidades de acesso aos programas de educação supletiva, incluídos os programas de alfabetização funcional e de adultos, com vistas a reduzir, com a maior brevidade possível, a diferença de conhecimentos existentes entre o homem e a mulher;
- f) A redução da taxa de abandono feminino dos estudos e a organização de programas para aquelas jovens e mulheres que tenham deixado os estudos prematuramente;
- g) As mesmas oportunidades para participar ativamente nos esportes e na educação física;
- h) Acesso a material informativo específico que contribua para assegurar a saúde e o bem-estar da família, incluída a informação e o assessoramento sobre planejamento da família.

Artigo 11

1. Os Estados Partes adotarão todas as medidas apropriadas para eliminar a discriminação contra a mulher na esfera do emprego a fim de assegurar, em condições de igualdade entre homens e mulheres, os mesmos direitos, em particular:

- a) O direito ao trabalho como direito inalienável de todo ser humano;
- b) O direito às mesmas oportunidades de emprego, inclusive a aplicação dos mesmos critérios de seleção em questões de emprego;
- c) O direito de escolher livremente profissão e emprego, o direito à promoção e à estabilidade no emprego e a todos os benefícios e outras condições de serviço, e o direito ao acesso à formação e à atualização profissionais, incluindo aprendizagem, formação profissional superior e treinamento periódico;
- d) O direito a igual remuneração, inclusive benefícios, e igualdade de tratamento relativa a um trabalho de igual valor, assim como igualdade de tratamento com respeito à avaliação da qualidade do trabalho;
- e) O direito à seguridade social, em particular em casos de aposentadoria, desemprego, doença, invalidez, velhice ou outra incapacidade para trabalhar, bem como o direito de férias pagas;
- f) O direito à proteção da saúde e à segurança nas condições de trabalho, inclusive a salvaguarda da função de reprodução.

2. A fim de impedir a discriminação contra a mulher por razões de casamento ou maternidade e assegurar a efetividade de seu direito a trabalhar, os Estados Partes tomarão as medidas adequadas para:

- a) Proibir, sob sanções, a demissão por motivo de gravidez ou licença de maternidade e a discriminação nas demissões motivadas pelo estado civil;

b) Implantar a licença de maternidade, com salário pago ou benefícios sociais comparáveis, sem perda do emprego anterior, antiguidade ou benefícios sociais;

c) Estimular o fornecimento de serviços sociais de apoio necessários para permitir que os pais combinem as obrigações para com a família com as responsabilidades do trabalho e a participação na vida pública, especialmente mediante fomento da criação e desenvolvimento de uma rede de serviços destinados ao cuidado das crianças;

d) Dar proteção especial às mulheres durante a gravidez nos tipos de trabalho comprovadamente prejudiciais para elas.

3. A legislação protetora relacionada com as questões compreendidas neste artigo será examinada periodicamente à luz dos conhecimentos científicos e tecnológicos e será revista, derogada ou ampliada conforme as necessidades.

Artigo 12

1. Os Estados Partes adotarão todas as medidas apropriadas para eliminar a discriminação contra a mulher na esfera dos cuidados médicos a fim de assegurar, em condições de igualdade entre homens e mulheres, o acesso a serviços médicos, inclusive os referentes ao planejamento familiar.

2. Sem prejuízo do disposto no parágrafo 1o, os Estados Partes garantirão à mulher assistência apropriadas em relação à gravidez, ao parto e ao período posterior ao parto, proporcionando assistência gratuita quando assim for necessário, e lhe assegurarão uma nutrição adequada durante a gravidez e a lactância.

Artigo 13

Os Estados Partes adotarão todas as medidas apropriadas para eliminar a discriminação contra a mulher em outras esferas da vida econômica e social a fim de assegurar, em condições de igualdade entre homens e mulheres, os mesmos direitos, em particular:

a) O direito a benefícios familiares;

b) O direito a obter empréstimos bancários, hipotecas e outras formas de crédito financeiro;

c) O direito a participar em atividades de recreação, esportes e em todos os aspectos da vida cultural.

Artigo 14

1. Os Estados Partes levarão em consideração os problemas específicos enfrentados pela mulher rural e o importante papel que desempenha na subsistência econômica de sua família, incluído seu trabalho em setores não-monetários da economia, e tomarão todas as medidas apropriadas para assegurar a aplicação dos dispositivos desta Convenção à mulher das zonas rurais.

2. Os Estados Partes adotarão todas as medidas apropriadas para eliminar a discriminação contra a mulher nas zonas rurais a fim de assegurar, em condições de igualdade entre homens e mulheres, que elas participem no desenvolvimento rural e dele se beneficiem, e em particular assegurar-lhes-ão o direito a:

- a) Participar da elaboração e execução dos planos de desenvolvimento em todos os níveis;
- b) Ter acesso a serviços médicos adequados, inclusive informação, aconselhamento e serviços em matéria de planejamento familiar;
- c) Beneficiar-se diretamente dos programas de seguridade social;
- d) Obter todos os tipos de educação e de formação, acadêmica e não acadêmica, inclusive os relacionados à alfabetização funcional, bem como, entre outros, os benefícios de todos os serviços comunitário e de extensão a fim de aumentar sua capacidade técnica;
- e) Organizar grupos de autoajuda e cooperativas a fim de obter igualdade de acesso às oportunidades econômicas mediante emprego ou trabalho por conta própria;
- f) Participar de todas as atividades comunitárias;
- g) Ter acesso aos créditos e empréstimos agrícolas, aos serviços de comercialização e às tecnologias apropriadas, e receber um tratamento igual nos projetos de reforma agrária e de reestabelecimentos;
- h) gozar de condições de vida adequadas, particularmente nas esferas da habitação, dos serviços sanitários, da eletricidade e do abastecimento de água, do transporte e das comunicações.

PARTE IV

Artigo 15

1. Os Estados Partes reconhecerão à mulher a igualdade com o homem perante a lei.
2. Os Estados Partes reconhecerão à mulher, em matérias civis, uma capacidade jurídica idêntica do homem e as mesmas oportunidades para o exercício dessa capacidade. Em particular, reconhecerão à mulher iguais direitos para firmar contratos e administrar bens e dispensar-lhe-ão um tratamento igual em todas as etapas do processo nas cortes de justiça e nos tribunais.
3. Os Estados Partes convém em que todo contrato ou outro instrumento privado de efeito jurídico que tenda a restringir a capacidade jurídica da mulher será considerado nulo.

4. Os Estados Partes concederão ao homem e à mulher os mesmos direitos no que respeita à legislação relativa ao direito das pessoas à liberdade de movimento e à liberdade de escolha de residência e domicílio.

Artigo 16

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

- a) O mesmo direito de contrair matrimônio;
- b) O mesmo direito de escolher livremente o cônjuge e de contrair matrimônio somente com livre e pleno consentimento;
- c) Os mesmos direitos e responsabilidades durante o casamento e por ocasião de sua dissolução;
- d) Os mesmos direitos e responsabilidades como pais, qualquer que seja seu estado civil, em matérias pertinentes aos filhos. Em todos os casos, os interesses dos filhos serão a consideração primordial;
- e) Os mesmos direitos de decidir livre e responsabilmente sobre o número de seus filhos e sobre o intervalo entre os nascimentos e a ter acesso à informação, à educação e aos meios que lhes permitam exercer esses direitos;
- f) Os mesmos direitos e responsabilidades com respeito à tutela, curatela, guarda e adoção dos filhos, ou institutos análogos, quando esses conceitos existirem na legislação nacional. Em todos os casos os interesses dos filhos serão a consideração primordial;
- g) Os mesmos direitos pessoais como marido e mulher, inclusive o direito de escolher sobrenome, profissão e ocupação;
- h) Os mesmos direitos a ambos os cônjuges em matéria de propriedade, aquisição, gestão, administração, gozo e disposição dos bens, tanto a título gratuito quanto a título oneroso.

2. Os esponsais e o casamento de uma criança não terão efeito legal e todas as medidas necessárias, inclusive as de caráter legislativo, serão adotadas para estabelecer uma idade mínima para o casamento e para tornar obrigatória a inscrição de casamentos em registro oficial.

PARTE V

Artigo 17

1. Com o fim de examinar os progressos alcançados na aplicação desta Convenção, será estabelecido um Comitê sobre a Eliminação da Discriminação contra a Mulher (doravante denominado o Comitê) composto, no momento da entrada em vigor da Convenção, de dezoito e, após sua ratificação ou adesão pelo trigésimo-quinto Estado Parte, de vinte e três peritos de grande prestígio moral e competência na área abarcada pela Convenção. Os peritos serão eleitos pelos Estados Partes entre seus nacionais e exercerão suas funções a título pessoal; será levada em conta uma repartição geográfica equitativa e a representação das formas diversas de civilização assim como dos principais sistemas jurídicos;

2. Os membros do Comitê serão eleitos em escrutínio secreto de uma lista de pessoas indicadas pelos Estados Partes. Cada um dos Estados Partes poderá indicar uma pessoa entre seus próprios nacionais;

3. A eleição inicial realizar-se-á seis meses após a data de entrada em vigor desta Convenção. Pelo menos três meses antes da data de cada eleição, o Secretário-Geral das Nações Unidas dirigirá uma carta aos Estados Partes convidando-os a apresentar suas candidaturas, no prazo de dois meses. O Secretário-Geral preparará uma lista, por ordem alfabética de todos os candidatos assim apresentados, com indicação dos Estados Partes que os tenham apresentado e comunicá-la-á aos Estados Partes;

4. Os membros do Comitê serão eleitos durante uma reunião dos Estados Partes convocado pelo Secretário-Geral na sede das Nações Unidas. Nessa reunião, em que o quórum será alcançado com dois terços dos Estados Partes, serão eleitos membros do Comitê os candidatos que obtiverem o maior número de votos e a maioria absoluta de votos dos representantes dos Estados Partes presentes e votantes;

5. Os membros do Comitê serão eleitos para um mandato de quatro anos. Entretanto, o mandato de nove dos membros eleitos na primeira eleição expirará ao fim de dois anos; imediatamente após a primeira eleição os nomes desses nove membros serão escolhidos, por sorteio, pelo Presidente do Comitê;

6. A eleição dos cinco membros adicionais do Comitê realizar-se-á em conformidade com o disposto nos parágrafos 2, 3 e 4 deste Artigo, após o depósito do trigésimo-quinto instrumento de ratificação ou adesão. O mandato de dois dos membros adicionais eleitos nessa ocasião, cujos nomes serão escolhidos, por sorteio, pelo Presidente do Comitê, expirará ao fim de dois anos;

7. Para preencher as vagas fortuitas, o Estado Parte cujo perito tenha deixado de exercer suas funções de membro do Comitê nomeará outro perito entre seus nacionais, sob reserva da aprovação do Comitê;

8. Os membros do Comitê, mediante aprovação da Assembleia Geral, receberão remuneração dos recursos das Nações Unidas, na forma e condições que a Assembleia Geral decidir, tendo em vista a importância das funções do Comitê;

9. O Secretário-Geral das Nações Unidas proporcionará o pessoal e os serviços necessários para o desempenho eficaz das funções do Comitê em conformidade com esta Convenção.

Artigo 18

1. Os Estados Partes comprometem-se a submeter ao Secretário-Geral das Nações Unidas, para exame do Comitê, um relatório sobre as medidas legislativas, judiciárias, administrativas ou outras que adotarem para tornarem efetivas as disposições desta Convenção e sobre os progressos alcançados a esse respeito:

a) No prazo de um ano a partir da entrada em vigor da Convenção para o Estado interessado; e

b) Posteriormente, pelo menos cada quatro anos e toda vez que o Comitê a solicitar.

2. Os relatórios poderão indicar fatores e dificuldades que influam no grau de cumprimento das obrigações estabelecidos por esta Convenção.

Artigo 19

1. O Comitê adotará seu próprio regulamento.

2. O Comitê elegerá sua Mesa por um período de dois anos.

Artigo 20

1. O Comitê se reunirá normalmente todos os anos por um período não superior a duas semanas para examinar os relatórios que lhe sejam submetidos em conformidade com o Artigo 18 desta Convenção.

2. As reuniões do Comitê realizar-se-ão normalmente na sede das Nações Unidas ou em qualquer outro lugar que o Comitê determine.

Artigo 21

1. O Comitê, através do Conselho Econômico e Social das Nações Unidas, informará anualmente a Assembleia Geral das Nações Unidas de suas atividades e poderá apresentar sugestões e recomendações de caráter geral baseadas no exame dos relatórios e em informações recebidas dos Estados Partes. Essas sugestões e recomendações de caráter geral serão incluídas no relatório do Comitê juntamente com as observações que os Estados Partes tenham porventura formulado.

2. O Secretário-Geral transmitirá, para informação, os relatórios do Comitê à Comissão sobre a Condição da Mulher.

As Agências Especializadas terão direito a estar representadas no exame da aplicação das disposições desta Convenção que correspondam à esfera de suas atividades. O Comitê poderá convidar as Agências Especializadas a apresentar relatórios sobre a aplicação da Convenção nas áreas que correspondam à esfera de suas atividades.

PARTE VI

Artigo 23

Nada do disposto nesta Convenção prejudicará qualquer disposição que seja mais propícia à obtenção da igualdade entre homens e mulheres e que seja contida:

- a) Na legislação de um Estado Parte ou
- b) Em qualquer outra convenção, tratado ou acordo internacional vigente nesse Estado.

Artigo 24

Os Estados Partes comprometem-se a adotar todas as medidas necessárias em âmbito nacional para alcançar a plena realização dos direitos reconhecidos nesta Convenção.

Artigo 25

- 1. Esta Convenção estará aberta à assinatura de todos os Estados.
- 2. O Secretário-Geral das Nações Unidas fica designado depositário desta Convenção.
- 3. Esta Convenção está sujeita a ratificação. Os instrumentos de ratificação serão depositados junto ao Secretário-Geral das Nações Unidas.
- 4. Esta Convenção estará aberta à adesão de todos os Estados. A adesão efetuar-se-á através do depósito de um instrumento de adesão junto ao Secretário-Geral das Nações Unidas.

Artigo 26

- 1. Qualquer Estado Parte poderá, em qualquer momento, formular pedido de revisão desta revisão desta Convenção, mediante notificação escrita dirigida ao Secretário-Geral das Nações Unidas.
- 2. A Assembleia Geral das Nações Unidas decidirá sobre as medidas a serem tomadas, se for o caso, com respeito a esse pedido.

Artigo 27

1. Esta Convenção entrará em vigor no trigésimo dia a partir da data do depósito do vigésimo instrumento de ratificação ou adesão junto ao Secretário-Geral das Nações Unidas.

2. Para cada Estado que ratificar a presente Convenção ou a ela aderir após o depósito do vigésimo instrumento de ratificação ou adesão, a Convenção entrará em vigor no trigésimo dia após o depósito de seu instrumento de ratificação ou adesão.

Artigo 28

1. O Secretário-Geral das Nações Unidas receberá e enviará a todos os Estados o texto das reservas feitas pelos Estados no momento da ratificação ou adesão.

2. Não será permitida uma reserva incompatível com o objeto e o propósito desta Convenção.

3. As reservas poderão ser retiradas a qualquer momento por uma notificação endereçada com esse objetivo ao Secretário-Geral das Nações Unidas, que informará a todos os Estados a respeito. A notificação surtirá efeito na data de seu recebimento.

Artigo 29

1. Qualquer controvérsia entre dois ou mais Estados Partes relativa à interpretação ou aplicação desta Convenção e que não for resolvida por negociações será, a pedido de qualquer das Partes na controvérsia, submetida a arbitragem. Se no prazo de seis meses a partir da data do pedido de arbitragem as Partes não acordarem sobre a forma da arbitragem, qualquer das Partes poderá submeter a controvérsia à Corte Internacional de Justiça mediante pedido em conformidade com o Estatuto da Corte.

2. Qualquer Estado Parte, no momento da assinatura ou ratificação desta Convenção ou de adesão a ela, poderá declarar que não se considera obrigado pelo parágrafo anterior. Os demais Estados Partes não estarão obrigados pelo parágrafo anterior perante nenhum Estado Parte que tenha formulado essa reserva.

3. Qualquer Estado Parte que tenha formulado a reserva prevista no parágrafo anterior poderá retirá-la em qualquer momento por meio de notificação ao Secretário-Geral das Nações Unidas.

Artigo 30

Esta convenção, cujos textos em árabe, chinês, espanhol, francês, inglês e russo são igualmente autênticos será depositada junto ao Secretário-Geral das Nações Unidas.

Em testemunho do que, os abaixo-assinados devidamente autorizados, assinaram esta Convenção.

Recomendação Geral n. 1¹: Relatórios dos Estados Partes

Tradução e Revisão: Letícia Gomes de Oliveira e Raphael Marques de Barros (Alunos da Clínica de Direito Internacional de Direitos Humanos do Núcleo de Estudo Internacionais, NEI – USP)

Revisão Final: Morgana Medeiros Espíndola de Carvalho (Advogada Voluntária – Núcleo Especializado de Cidadania e Direitos Humanos)

Os relatórios iniciais apresentados de acordo com o artigo 18 da Convenção devem cobrir a situação até a data de apresentação. Posteriormente, os relatórios devem ser apresentados pelo menos a cada quatro anos após o vencimento do primeiro relatório e devem incluir obstáculos encontrados na implementação integral da Convenção e as medidas adotadas para superar tais obstáculos.

¹ Quinta sessão (1986). Contido no documento A/41/45.

Recomendação Geral n. 2¹: Relatórios dos Estados Partes

Tradução e Revisão: Letícia Gomes de Oliveira e Raphael Marques de Barros (Alunos da Clínica de Direito Internacional de Direitos Humanos do Núcleo de Estudo Internacionais, NEI – USP)

Revisão Final: Morgana Medeiros Espíndola de Carvalho (Advogada Voluntária – Núcleo Especializado de Cidadania e Direitos Humanos)

O Comitê para a Eliminação da Discriminação contra as Mulheres,

Tendo em mente que o Comitê havia se deparado com dificuldades em seu trabalho porque alguns relatórios iniciais dos Estados Partes, de acordo com o artigo 18 da Convenção, não refletiam adequadamente as informações disponíveis no respectivo Estado Parte de acordo com as diretrizes,

Recomenda:

(a) Que os Estados Partes, ao elaborarem relatórios de acordo com o artigo 18 da Convenção, sigam as diretrizes gerais adotadas em agosto de 1983 (CEDAW/C/7) quanto à forma, conteúdo e data dos relatórios;

(b) Que os Estados Partes devem seguir a recomendação geral adotada em 1986 nestes termos:

“Os relatórios iniciais apresentados de acordo com o artigo 18 da Convenção devem cobrir a situação até a data de apresentação. Posteriormente, os relatórios devem ser apresentados pelo menos a cada quatro anos após o vencimento do primeiro relatório e devem incluir obstáculos encontrados na implementação integral da Convenção e as medidas adotadas para superar tais obstáculos”.

(c) Que informações adicionais, complementando o relatório de um Estado parte, sejam enviadas ao Secretariado pelo menos três meses antes da sessão em que o relatório deverá ser considerado.

¹ Sexta sessão (1987). Contido no documento A/42/38.

Recomendação Geral n. 3¹: Campanhas de educação e informação pública

Tradução e Revisão: Letícia Gomes de Oliveira e Raphael Marques de Barros (Alunos da Clínica de Direito Internacional de Direitos Humanos do Núcleo de Estudo Internacionais, NEI – USP)

Revisão Final: Morgana Medeiros Espíndola de Carvalho (Advogada Voluntária – Núcleo Especializado de Cidadania e Direitos Humanos) e Tatiana Campos Bias Fortes (Defensora Pública Integrante Núcleo de Promoção e Defesa Direitos Mulheres)

O Comitê para a Eliminação da Discriminação contra as Mulheres,

Considerando que o Comitê para a Eliminação da Discriminação contra as Mulheres considerou 34 relatórios de Estados Partes desde 1983,

Considerando ainda que, embora os relatórios tenham vindo de Estados com diferentes níveis de desenvolvimento, eles apresentam características em diferentes graus mostrando a existência de concepções estereotipadas de mulheres, devido a fatores socioculturais, que perpetuam a discriminação baseada em sexo e impedem a implementação do artigo 5 da Convenção,

Insta todos os Estados Partes a adotar efetivamente programas de educação e informação pública, o que ajudará a eliminar preconceitos e práticas atuais que dificultam o pleno funcionamento do princípio da igualdade social das mulheres.

¹ Sexta sessão (1987). Contido no documento A/42/38.

Recomendação Geral n. 4¹: Reservas

Tradução e Revisão: Letícia Gomes de Oliveira e Raphael Marques de Barros (Alunos da Clínica de Direito Internacional de Direitos Humanos do Núcleo de Estudo Internacionais, NEI – USP)

Revisão Final: Morgana Medeiros Espíndola de Carvalho (Advogada Voluntária – Núcleo Especializado de Cidadania e Direitos Humanos)

O Comitê para a Eliminação da Discriminação contra as Mulheres,

Tendo examinado relatórios de Estados Partes em suas sessões,

Expressa preocupação em relação ao número significativo de reservas que pareciam ser incompatíveis com o objeto e propósito da Convenção,

Congratula a decisão dos Estados Partes de considerar as reservas na sua próxima reunião em Nova York em 1988, e para esse fim sugere que todos os Estados Partes envolvidos reconsiderem tais reservas com vistas a retirá-las.

¹ Sexta sessão (1987). Contido no documento A/42/38.

Recomendação Geral n. 5¹: Medidas Especiais Temporárias

Tradução e Revisão: Letícia Gomes de Oliveira e Raphael Marques de Barros (Alunos da Clínica de Direito Internacional de Direitos Humanos do Núcleo de Estudo Internacionais, NEI – USP)

Revisão Final: Morgana Medeiros Espíndola de Carvalho (Advogada Voluntária – Núcleo Especializado de Cidadania e Direitos Humanos)

O Comitê para a Eliminação da Discriminação contra as Mulheres,

Tomando nota de que os relatórios, as observações introdutórias e as respostas dos Estados Partes revelam que, embora progressos significativos tenham sido alcançados em relação à revogação ou modificação de leis discriminatórias, ainda existe uma necessidade por ações a serem tomadas para implementar integralmente a Convenção introduzindo medidas para promover a igualdade de facto entre homens e mulheres,

Relembrando o artigo 4.1 da Convenção,

Recomenda que os Estados Partes façam mais uso de medidas especiais temporárias como ação positiva, tratamento preferencial ou sistemas de cotas para avançar na integração das mulheres em educação, economia, política e emprego.

¹ Sétima sessão (1988). Contido no documento A/43/38.

Recomendação geral n. 6¹: Mecanismos nacionais eficazes e publicidade

Tradução: Carolina Pacheco Serra Sequeira (Aluna da Clínica de Direito Internacional de Direitos Humanos do Núcleo de Estudo Internacionais, NEI – USP)

Revisão Final: Morgana Medeiros Espíndola de Carvalho (Advogada Voluntária – Núcleo Especializado de Cidadania e Direitos Humanos) e Tatiana Campos Bias Fortes (Defensora Pública Integrante do Núcleo de Promoção e Defesa Direitos Mulheres)

O Comitê para a Eliminação da Discriminação contra a Mulher,

Considerando os relatórios dos Estados Partes em relação à Convenção para a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres,

Considerando a Resolução 42/60 da Assembleia Geral das Nações Unidas, de 30 de Novembro de 1987,

Recomenda aos Estados Partes:

1. Estabeleçam e/ou fortaleçam mecanismos, instituições e procedimentos nacionais eficazes, com amplo esforço do Governo, e com recursos, o compromisso e a autoridade adequados para:

(a) aconselhar sobre o impacto nas mulheres de todas as políticas governamentais;

(b) monitorar, de forma abrangente, a situação das mulheres;

(c) ajudar a formular novas políticas públicas e executar estratégias e medidas efetivas para eliminar a discriminação;

2. Adotar as medidas apropriadas para assegurar a divulgação da Convenção, dos relatórios dos Estados Partes nos termos do artigo 18 e dos relatórios do Comitê no idioma dos próprios Estados;

3. Solicitar a assistência do Secretário-Geral e do Departamento de Informação Pública quanto ao fornecimento de traduções da Convenção e dos relatórios do Comitê;

4. Incluir nos seus relatórios iniciais e periódicos as medidas tomadas em relação a esta recomendação.

¹ Sétima sessão (1988).

Recomendação Geral n. 7¹: Recursos

Tradução: Morgana Medeiros Espíndola de Carvalho (Advogada Voluntária – Núcleo Especializado de Cidadania e Direitos Humanos).

Revisão Final: Davi Quintanilha Failde de Azevedo (Defensor Público – Núcleo Especializado de Cidadania e Direitos Humanos).

O Comitê para a Eliminação da Discriminação contra as Mulheres,

Considerando as resoluções 40/39, 41/108 da Assembléia Geral e, em particular, 40/62, parágrafo 14, que convidou o Comitê e os Estados Partes a considerarem a questão da realização de futuras sessões do Comitê em Viena,

Tendo em mente a resolução 42/105 da Assembléia Geral e, em particular, o parágrafo 11, que solicita ao Secretário-Geral o fortalecimento da coordenação entre o Centro das Nações Unidas para Direitos Humanos e o Centro de Desenvolvimento Social e Assuntos Humanitários do Secretariado em relação à implementação dos tratados de direitos humanos e serviços dos comitês,

Recomenda aos Estados Partes:

1. Que continuem apoiando propostas para fortalecer a coordenação entre o Centro de Direitos Humanos em Genebra e o Centro para o Desenvolvimento Social e Assuntos Humanitário em Viena, em relação à manutenção do Comitê;
2. Que apoiem propostas para que o Comitê se reúna em Nova York e Viena;
3. Que tomem todas as medidas necessárias e apropriadas para assegurar que recursos e serviços adequados estejam à disposição do Comitê a fim de auxiliá-lo em suas funções perante a Convenção e, em particular, que uma equipe esteja disponível em tempo integral para ajudar o Comitê a preparar suas sessões e durante as sessões;
4. Que garantam que relatórios e materiais suplementares sejam submetidos rapidamente ao Secretariado para serem traduzidos para as línguas oficiais das Nações Unidas em tempo de distribuição e consideração pelo Comitê.

¹ Sétima sessão (1988). Contido em documento A/43/38.

Recomendação Geral n. 8¹: Implementação do artigo 8 da Convenção

Tradução e Revisão: Letícia Gomes de Oliveira e Raphael Marques de Barros (Alunos da Clínica de Direito Internacional de Direitos Humanos do Núcleo de Estudo Internacionais, NEI – USP)

Revisão Final: Morgana Medeiros Espíndola de Carvalho (Pesquisadora Voluntária – Núcleo Especializado de Cidadania e Direitos Humanos) e Tatiana Campos Bias Fortes (Defensora Pública Integrante do Núcleo de Promoção e Defesa Direitos Mulheres)

O Comitê para a Eliminação da Discriminação contra as Mulheres,

Tendo considerado os relatórios dos Estados Partes submetidos de acordo com o artigo 18 da Convenção,

Recomenda que os Estados Partes tomem outras medidas diretas de acordo com o artigo 4 Convenção a fim de garantir a plena implementação do artigo 8 da Convenção e para assegurar às mulheres, em igualdade de condições com os homens e sem qualquer discriminação, oportunidades para representar seu Governo a nível internacional e participar no trabalho de organizações internacionais.

¹ Sétima sessão (1988). Contido no documento A/43/38.

Recomendação Geral n. 9¹: Dados estatísticos relativos à situação das mulheres

Tradução: Carolina Pacheco Serra Sequeira (Aluna da Clínica de Direito Internacional de Direitos Humanos do Núcleo de Estudo Internacionais, NEI – USP)

Revisão Final: Morgana Medeiros Espíndola de Carvalho (Advogada Voluntária – Núcleo Especializado de Cidadania e Direitos Humanos) e Tatiana Campos Bias Fortes (Defensora Pública Integrante do Núcleo de Promoção e Defesa Direitos Mulheres)

O Comitê para a Eliminação da Discriminação contra a Mulher,

Considerando que os dados estatísticos são absolutamente necessários para compreender a situação real das mulheres em cada um dos Estados Partes da Convenção,

Tendo observado que muitos dos Estados Partes que apresentam seus relatórios para a apreciação pelo Comitê não fornecem tais dados estatísticos,

Recomenda que os Estados Partes dediquem todos os esforços para assegurar que seus serviços estatísticos nacionais responsáveis pelo planejamento de censos nacionais e outras pesquisas econômicas e sociais formulem seus questionários de forma que os dados possam ser isolados por gênero, tanto em números absolutos como em percentuais, para que interessados possam obter facilmente informações sobre a situação das mulheres nas questões concretas em que tenham interesse.

¹ Oitava sessão (1989). Contido no documento A/44/38.

Recomendação Geral n. 10¹: Décimo aniversário da adoção da Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres

Tradução e Revisão: Letícia Gomes de Oliveira e Raphael Marques de Barros (Alunos da Clínica de Direito Internacional de Direitos Humanos do Núcleo de Estudo Internacionais, NEI – USP)

Revisão Final: Morgana Medeiros Espíndola de Carvalho (Pesquisadora Voluntária – Núcleo Especializado de Cidadania e Direitos Humanos) e Tatiana Campos Bias Fortes (Defensora Pública Integrante do Núcleo de Promoção e Defesa Direitos Mulheres)

O Comitê para a Eliminação da Discriminação contra as Mulheres,

Considerando que 18 de dezembro de 1989 marca o décimo aniversário da adoção da Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres,

Considerando ainda que nesses 10 anos a Convenção provou ser um dos mais eficazes instrumentos que as Nações Unidas adotaram para promover a igualdade entre os sexos nas sociedades de seus Estados Partes,

Lembrando a Recomendação Geral No. 6 (Sétima sessão, 1988) sobre mecanismos nacionais efetivos e publicidade,

Recomenda que, por ocasião do décimo aniversário da adoção da Convenção, os Estados Partes devem considerar:

1. Implementar programas, incluindo conferências e seminários, para divulgar a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres nos principais idiomas e fornecer informações sobre a Convenção em seus respectivos países;

2. Convidar as organizações nacionais de mulheres de seus países a cooperarem na publicidade de campanhas relativas à Convenção e sua implementação e incentivar organizações não-governamentais nos níveis nacional, regional e internacional para divulgarem a Convenção e sua implementação;

3. Encorajar a adoção de medidas para assegurar a plena implementação dos princípios da Convenção, e em especial o artigo 8, relativo à participação das mulheres em todos os níveis de atividade das Nações Unidas e do sistema das Nações Unidas;

4. Solicitar ao Secretário-Geral que comemore o décimo aniversário de adoção da Convenção, publicando e disseminando, em colaboração com agências

¹ Oitava sessão (1989). Contido no documento A/44/38.

especializadas, impressos e outros materiais sobre a Convenção e sua implementação em todas as línguas oficiais das Nações Unidas, preparando documentários televisionados sobre a Convenção e disponibilizando os recursos necessários à Divisão para o Avanço das Mulheres, Centro de Desenvolvimento Social e Assuntos Humanitários do Escritório das Nações Unidas em Viena para preparar uma análise das informações fornecidas pelos Estados Partes, a fim de atualizar e publicar o relatório do Comitê (A/CONF.116/13), que foi publicado pela primeira vez para a Conferência Mundial de Revisão e Avaliação das Conquistas da Década das Nações Unidas para Mulheres: Igualdade, Desenvolvimento e Paz, realizada em Nairóbi em 1985.

Recomendação Geral n. 11¹: Serviços de assessoria técnica para obrigações de apresentar relatórios

Tradução e Revisão: Letícia Gomes de Oliveira e Raphael Marques de Barros (Alunos da Clínica de Direito Internacional de Direitos Humanos do Núcleo de Estudo Internacionais, NEI – USP)

Revisão Final: Morgana Medeiros Espíndola de Carvalho (Pesquisadora Voluntária – Núcleo Especializado de Cidadania e Direitos Humanos)

O Comitê para a Eliminação da Discriminação contra as Mulheres,

Tendo em mente que, em 3 de março de 1989, 96 Estados haviam ratificado a Convenção sobre Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres,

Levando em conta o fato de que até aquela data 60 relatórios iniciais e 19 relatórios periódicos secundários haviam sido recebidos,

Observando que 36 relatórios iniciais e 36 relatórios periódicos secundários deviam ser entregues até 3 de março de 1989 e ainda não tinham sido recebidos,

Acolhendo o pedido na resolução 43/115 da Assembleia Geral, parágrafo 9, de que o Secretário-Geral deve providenciar, dentro dos recursos existentes e levando em conta as prioridades do programa de serviços de consultoria, cursos de capacitação para os países que estão passando pelas mais sérias dificuldades em cumprir suas obrigações de apresentação de relatórios sob instrumentos internacionais de direitos humanos,

Recomenda aos Estados Partes que incentivem, apoiem e cooperem em projetos de serviços de assessoria técnica, incluindo seminários de treinamento, para ajudar os Estados Partes em seu pedido de cumprimento de suas obrigações de apresentação de relatórios de acordo com o artigo 18 da Convenção.

¹ Oitava sessão (1989). Contido em documento A/44/38.

Recomendação Geral n. 12¹: Violência contra as mulheres

Tradução: Carolina Pacheco Serra Sequeira (Aluna da Clínica de Direito Internacional de Direitos Humanos do Núcleo de Estudo Internacionais, NEI – USP)

Revisão Final: Morgana Medeiros Espíndola de Carvalho (Advogada Voluntária – Núcleo Especializado de Cidadania e Direitos Humanos) e Tatiana Campos Bias Fortes (Defensora Pública Integrante do Núcleo de Promoção e Defesa Direitos Mulheres)

O Comitê para a Eliminação da Discriminação contra a Mulher,

Considerando que os artigos 2, 5, 11, 12 e 16 da Convenção exigem que os Estados Partes atuem para proteger as mulheres contra a violência de qualquer tipo que ocorra na família, no local de trabalho ou em qualquer outra área da vida social,

Levando em conta a resolução do Conselho Econômico e Social 1988/27,

Recomenda aos Estados Partes incluir em seus relatórios periódicos para o Comitê informações sobre:

1. A legislação em vigor sobre a proteção das mulheres contra a incidência de qualquer tipo de violência na vida cotidiana (incluindo violência sexual, abusos na família, assédio sexual no local de trabalho, etc.);
2. Outras medidas adotadas para erradicar essa violência;
3. A existência de serviços de apoio às mulheres vítimas de agressões ou abusos;
4. Dados estatísticos sobre a incidência de violência de qualquer tipo contra as mulheres e sobre as mulheres que foram vítimas dessa violência.

¹ Oitava sessão (1989).

Recomendação Geral n. 13¹: Igualdade de remuneração por trabalho de igual valor

Tradução: Carolina Pacheco Serra Sequeira (Aluna da Clínica de Direito Internacional de Direitos Humanos do Núcleo de Estudo Internacionais, NEI – USP)

Revisão Final: Morgana Medeiros Espíndola de Carvalho (Advogada Voluntária – Núcleo Especializado de Cidadania e Direitos Humanos).

O Comitê para a Eliminação da Discriminação contra a Mulher,

Relembrando a Convenção nº 100 da Organização Internacional do Trabalho sobre a Igualdade de Remuneração entre Homens e Mulheres Trabalhadores por Trabalho de Igual Valor, ratificada pela grande maioria dos Estados signatários da Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres,

Lembrando também que considerou 51 relatórios iniciais e 5 relatórios periódicos dos Estados Partes desde 1983,

Considerando que apesar dos relatórios dos Estados Partes indicarem que, embora o princípio da igualdade de remuneração por trabalho de igual valor tenha sido acolhido pela legislação de muitos países, ainda há muito a ser feito para garantir a aplicação desse princípio na prática, a fim de superar a segregação de gênero no mercado de trabalho,

Recomenda aos Estados Partes da Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres que:

1. A fim de implementar plenamente a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher, aqueles Estados que ainda não tenham ratificado a Convenção nº 100 da OIT devem ser encorajados a fazê-lo;

2. Considerem o estudo, desenvolvimento e adoção de sistemas de avaliação de emprego baseados em critérios neutros de gênero, que facilitem a comparação de valores entre empregos de naturezas diferentes, nos quais as mulheres predominam atualmente, e empregos nos quais os homens atualmente predominam, e devem incluir os resultados obtidos em seus relatórios ao Comitê para a Eliminação da Discriminação contra as Mulheres;

3. Apoiem, na medida do possível, a criação de mecanismos de implementação, e encorajarem os esforços das partes em convenções coletivas,

¹ Oitava sessão (1989). Contido no documento A/44/38.

quando aplicáveis, para assegurar a aplicação do princípio da igualdade de remuneração por trabalho de igual valor.

Recomendação Geral n. 14¹: Circuncisão Feminina

Tradução: Morgana Medeiros Espíndola de Carvalho (Advogada Voluntária – Núcleo Especializado de Cidadania e Direitos Humanos).

Revisão Final: Davi Quintanilha Failde de Azevedo (Defensor Público – Núcleo Especializado de Cidadania e Direitos Humanos).

O Comitê para a Eliminação da Discriminação contra as Mulheres,

Preocupado com a continuação da prática da circuncisão feminina e outras práticas tradicionais prejudiciais à saúde das mulheres,

Observando com satisfação que os governos, onde tais práticas existem, organizações nacionais de mulheres, organizações não-governamentais, agências especializadas, como a Organização Mundial da Saúde, o Fundo das Nações Unidas para a Infância, bem como a Comissão de Direitos Humanos e sua Subcomissão sobre a Prevenção da Discriminação e Proteção às Minorias, seguem analisando a questão, tendo reconhecido particularmente que práticas tradicionais como a circuncisão feminina possuem, dentre outras, graves consequências para a saúde de mulheres e crianças,

Observando com interesse o estudo do Relator Especial sobre Práticas Tradicionais que Afetam a Saúde da Mulher e da Criança, bem como o estudo do Grupo Especial de Trabalho sobre Práticas Tradicionais,

Reconhecendo que as próprias mulheres estão tomando importantes medidas para identificar e combater práticas que são prejudiciais a sua saúde e bem-estar de mulheres e crianças,

Convencido de que as medidas importantes que estão sendo tomadas pelas mulheres e por todos os grupos interessados precisam de apoio e incentivo dos governos,

Observando com grave preocupação que há continuidade de pressões culturais, tradicionais e econômicas que ajudam a perpetuar práticas nocivas como a circuncisão feminina,

Recomenda aos Estados Partes:

(a) Que tomem medidas apropriadas e efetivas com vistas a erradicar a prática da circuncisão feminina. Tais medidas podem incluir:

¹ Nona sessão (1990). Contido no documento A/45/38 e Corrigendum.

A compilação e divulgação de dados básicos sobre tais práticas por universidades, associações médicas ou de enfermagem, organizações nacionais de mulheres ou outros organismos;

O apoio às organizações nacionais e locais de mulheres que trabalham para a eliminação da circuncisão feminina e outras práticas prejudiciais às mulheres;

O encorajamento de políticos, profissionais, líderes religiosos e comunitários em todo os níveis, incluindo a mídia e as artes, para cooperarem na influência de atitudes em direção à erradicação da circuncisão feminina;

A introdução de programas e seminários educativos e de capacitação baseados em resultados de pesquisas sobre os problemas decorrentes da circuncisão feminina;

(b) Que incluam em suas políticas nacionais de saúde estratégias apropriadas com o objetivo de erradicar a circuncisão feminina nos serviços públicos de saúde. Tais estratégias podem incluir a responsabilidade especial do pessoal de saúde, incluindo as parteiras tradicionais, para explicar efeitos nocivos da circuncisão feminina;

(c) Que solicitem assistência, informação e aconselhamento das organizações pertinentes do sistema das Nações Unidas para apoiar e ajudar os esforços sendo desenvolvidos com o fim de eliminar práticas tradicionais nocivas;

(d) Que incluam em seus relatórios ao Comitê, nos termos dos artigos 10 e 12 da Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres, informações sobre as medidas tomadas para abolir a circuncisão feminina.

Recomendação Geral n. 15¹: Evitando a discriminação contra as mulheres nas estratégias nacionais de prevenção e controle da Síndrome da Imunodeficiência Adquirida (SIDA)

Tradução: Carolina Pacheco Serra Sequeira (Aluna da Clínica de Direito Internacional de Direitos Humanos do Núcleo de Estudo Internacionais, NEI – USP)

Revisão Final: Morgana Medeiros Espíndola de Carvalho (Advogada Voluntária – Núcleo Especializado de Cidadania e Direitos Humanos).

O Comitê para a Eliminação da Discriminação contra a Mulher,

Tendo considerado a informação trazida à sua atenção sobre os efeitos potenciais da pandemia global da Síndrome da Imunodeficiência Adquirida (SIDA) e as estratégias para controlá-la no exercício dos direitos das mulheres,

Tendo em conta os relatórios e os materiais preparados pela Organização Mundial de Saúde e outras organizações das Nações Unidas, órgãos e organismos em relação com o Vírus da Imunodeficiência Humana (HIV), e, em particular a nota do Secretário-Geral da Comissão sobre a Situação da Mulher a respeito dos efeitos da SIDA sobre o avanço das mulheres, e o Documento Final da Consulta Internacional sobre SIDA e os Direitos Humanos, realizada em Genebra, entre 26 a 28 de julho de 1989,

Observando a Resolução da Assembleia Mundial da Saúde WHA 41.24 sobre a prevenção da discriminação em relação a pessoas infectadas pelo HIV e pessoas com SIDA, de 13 de maio de 1988, resolução 1989/11 da Comissão de Direitos Humanos sobre a não discriminação no campo da saúde, de 2 de março de 1989, e em particular, a Declaração de Paris sobre Mulheres, Crianças e SIDA, de 30 de novembro de 1989,

Observando que a Organização Mundial de Saúde anunciou que o tema do Dia Mundial da SIDA, em 1º de dezembro de 1990, será “Mulheres e SIDA”,

Recomenda:

(a) Que os Estados Partes intensifiquem os esforços na divulgação de informações para aumentar a consciência da população sobre o risco de infecção por HIV e sobre a SIDA, especialmente em mulheres e crianças, e de seus efeitos sobre elas;

¹ Nona sessão (1990). Contido no documento A/45/38.

(b) Que os programas de combate à SIDA prestem especial atenção aos direitos e necessidades das mulheres e crianças, e aos fatores relacionados ao papel reprodutivo das mulheres e a sua posição subordinada em algumas sociedades que as tornam especialmente vulneráveis à infecção pelo HIV;

(c) Que os Estados Partes assegurem a participação ativa das mulheres na atenção primária à saúde e tomem medidas para melhorar seu papel como provedoras de cuidados, profissionais de saúde e educadoras na prevenção da infecção pelo HIV;

(d) Que todos os Estados Partes incluam em seus relatórios, conforme o artigo 12 da Convenção, informações sobre os efeitos da SIDA na situação das mulheres e sobre as ações realizadas para atender as necessidades das mulheres infectadas e para prevenir a discriminação específica contra elas por causa dessa condição.

Recomendação Geral n. 16¹: Mulheres trabalhadoras não remuneradas em empresas familiares rurais e urbanas

Tradução: Carolina Pacheco Serra Sequeira (Aluna da Clínica de Direito Internacional de Direitos Humanos do Núcleo de Estudo Internacionais, NEI – USP)

Revisão Final: Morgana Medeiros Espíndola de Carvalho (Advogada Voluntária – Núcleo Especializado de Cidadania e Direitos Humanos) e Tatiana Campos Bias Fortes (Defensora Pública Integrante do Núcleo de Promoção e Defesa Direitos Mulheres)

O Comitê para a Eliminação da Discriminação contra a Mulher,

Tendo em mente os artigos 2 (c) e 11 (c), (d) e (e) da Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher e a recomendação geral n. 9 (Oitava sessão, 1989) sobre dados estatísticos relativos à situação das mulheres,

Levando em consideração que uma alta porcentagem das mulheres nos Estados Partes trabalha sem remuneração, segurança social ou benefícios sociais em empresas geralmente pertencentes a um membro masculino da família,

Observando que os relatórios apresentados ao Comitê para a Eliminação da Discriminação contra a Mulher geralmente não se referem ao problema das trabalhadoras não remuneradas de empresas familiares,

Afirmando que o trabalho não remunerado constitui uma forma de exploração das mulheres que é contrária à Convenção,

Recomenda que os Estados Partes:

(a) Incluam em seus relatórios ao Comitê informação sobre a situação legal e social das mulheres que trabalham sem remuneração em empresas familiares;

(b) Coletem dados estatísticos sobre as mulheres que trabalham sem pagamento, seguridade social e benefícios sociais em empresas pertencentes a um membro da família, e incluam esses dados em seus relatórios periódicos enviados ao Comitê;

(c) Tomem as medidas necessárias para garantir o pagamento, a segurança social e os benefícios sociais para as mulheres que trabalham sem esses benefícios em empresas pertencentes a um membro da família.

¹ Décima sessão (1991). Contido no documento A/46/38.

Recomendação Geral n. 17¹: Medição e quantificação das atividades domésticas não remuneradas das mulheres e seu reconhecimento no Produto Nacional Bruto

Tradução: Carolina Pacheco Serra Sequeira (Aluna da Clínica de Direito Internacional de Direitos Humanos do Núcleo de Estudo Internacionais, NEI – USP)

Revisão Final: Morgana Medeiros Espíndola de Carvalho (Advogada Voluntária – Núcleo Especializado de Cidadania e Direitos Humanos).

O Comitê para a Eliminação da Discriminação contra a Mulher,

Tendo em vista o artigo 11 da Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Contra as Mulheres,

Recordando o parágrafo 120 das Estratégias Prospectivas de Nairóbi para o Avanço da Mulher,

Afirmando que a medição e a quantificação das atividades domésticas não remuneradas das mulheres, que contribuem para o desenvolvimento de cada país, ajudará a revelar o papel econômico de fato das mulheres,

Convicto de que tais medições e quantificações oferecem uma base para a formulação de novas políticas relacionadas ao avanço das mulheres,

Observando as discussões da Comissão de Estatística, em sua vigésima primeira sessão, sobre a revisão do Sistema de Contas Nacionais em vigor e o desenvolvimento de estatísticas sobre as mulheres,

Recomenda aos Estados Partes que:

(a) Encorajem e apoiem pesquisas e estudos experimentais para medir e valorar as atividades domésticas não remuneradas das mulheres; por exemplo, conduzindo pesquisas de uso do tempo em seus programas nacionais de pesquisa domiciliar e coletando estatísticas separadas por gênero sobre o tempo gasto em atividades tanto no lar quanto no mercado de trabalho;

(b) Tomem medidas de acordo com as disposições da Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres e as Estratégias Prospectivas de Nairóbi para o Progresso das Mulheres, para quantificar e incluir as atividades domésticas não remuneradas das mulheres no Produto Nacional Bruto;

¹Décima sessão (1991). Contido no documento A/46/38.

(c) Inclua nos relatórios apresentados conforme o artigo 18 da Convenção informação sobre as pesquisas e estudos experimentais realizados para medir e valorar as atividades domésticas não remuneradas, bem como sobre os progressos feitos na inclusão das atividades domésticas não remuneradas das mulheres nas contas nacionais.

Recomendação Geral n. 18¹: Mulheres com Deficiência

Tradução: Giovanna de Abreu Castello Branco e Mariana Contreras Barroso (Alunas da Clínica de Direito Internacional de Direitos Humanos do Núcleo de Estudo Internacionais, NEI – USP)

Revisão Final: Morgana Medeiros Espíndola de Carvalho (Pesquisadora Voluntária – Núcleo Especializado de Cidadania e Direitos Humanos)

O Comitê sobre a Eliminação da Discriminação contra as Mulheres,

Levando em consideração particularmente o artigo 3 da Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher,

Tendo considerado mais de 60 relatórios periódicos dos Estados Partes, e tendo reconhecido que eles fornecem informações escassas sobre mulheres com deficiência,

Preocupado com a situação das mulheres com deficiência, as quais sofrem com a dupla discriminação que está ligada às suas condições especiais de vida,

Relembrando o parágrafo 296 das Estratégias Prospectivas de Nairóbi para o Avanço da Mulher, em que as mulheres com deficiência são consideradas como um grupo vulnerável sob o título de “Áreas de preocupação especial”,

Afirmando o seu apoio ao Programa de Ação Mundial para Pessoas com Deficiência (1982),

Recomenda que os Estados Partes forneçam informação sobre as mulheres com deficiência em seus relatórios periódicos, e sobre as medidas tomadas para lidar com as suas situações particulares, incluindo medidas especiais para garantir que essas mulheres tenham igualdade de acesso à educação e ao emprego, serviços de saúde e previdência social, e assegurar que elas possam participar em todas as áreas da vida social e cultural.

¹ Décima sessão (1991). Contido no documento A/46/38.

Recomendação Geral n. 19¹: Violência contra mulheres

Tradução e Revisão: Letícia Gomes de Oliveira e Raphael Marques de Barros (Alunos da Clínica de Direito Internacional de Direitos Humanos do Núcleo de Estudo Internacionais, NEI – USP)

Revisão Final: Morgana Medeiros Espíndola de Carvalho (Pesquisadora Voluntária – Núcleo Especializado de Cidadania e Direitos Humanos)

Antecedentes

1. A violência baseada no gênero é uma forma de discriminação que inibe seriamente a capacidade das mulheres de gozar de direitos e liberdades com base na igualdade com os homens.
2. Em 1989, o Comitê recomendou que os Estados incluíssem em seus relatórios informação sobre a violência e sobre as medidas introduzidas para lidar com isso (Recomendação Geral 12, Oitava sessão).
3. Na sua décima sessão em 1991, decidiu-se alocar parte da décima primeira sessão para uma discussão e estudo sobre o artigo 6 e outros artigos da Convenção referentes à violência em relação às mulheres e ao assédio e exploração sexual delas. Esse assunto foi escolhido em antecipação da Conferência Mundial sobre Direitos Humanos de 1993, convocada pela Assembleia Geral por sua resolução 45/155, de 18 de dezembro de 1990.
4. O Comitê concluiu que nem todos os relatórios dos Estados Partes refletiam adequadamente a estreita conexão entre discriminação contra mulheres, violência baseada em gênero e violações de direitos humanos e liberdades fundamentais. A plena implementação da Convenção exigia que os Estados tomassem medidas positivas para eliminar todas as formas de violência contra as mulheres.
5. O Comitê sugeriu aos Estados Partes que, ao revisar suas leis e políticas, e em relatórios apresentados de acordo com a Convenção, eles devem ter em conta as seguintes observações do Comitê sobre violência baseada no gênero.

Comentários gerais

6. A Convenção no artigo 1 define a discriminação contra as mulheres. A definição da discriminação inclui violência baseada no gênero, isto é, violência dirigida contra uma mulher porque ela é uma mulher ou que afeta as mulheres desproporcionalmente. Inclui atos que infligem danos ou sofrimentos físicos, mentais ou sexuais, ameaças de tais atos, coerção e outras privações da liberdade. A

¹ Décima primeira sessão (1992). Contido no documento A/47/38.

violência baseada no gênero pode violar disposições específicas da Convenção, independentemente se essas disposições mencionam expressamente a violência.

7. Violência baseada em gênero, que prejudica ou impede o gozo pelas mulheres de direitos humanos e liberdades fundamentais de acordo com o direito internacional geral ou sob convenções de direitos humanos, é discriminação na acepção do artigo 1 da Convenção. Esses direitos e liberdades incluem:

(a) O direito à vida;

(b) O direito de não ser objeto de tortura ou a tratamento ou punição cruel, desumana ou degradante;

(c) O direito a igual proteção de acordo com as normas humanitárias em tempo de conflito armado internacional ou interno;

(d) O direito à liberdade e segurança pessoal;

(e) O direito à igual proteção perante a lei;

(f) O direito à igualdade na família;

(g) O direito ao mais alto padrão atingível de saúde física e mental;

(h) O direito a condições de trabalho justas e favoráveis.

8. A Convenção aplica-se à violência perpetrada por autoridades públicas. Tais atos de violência podem violar as obrigações do Estado em relação ao direito internacional geral sobre direitos humanos e outras convenções, além de violar esta Convenção.

9. Ressalta-se, no entanto, que a discriminação nos termos da Convenção não se restringe a ação realizadas pelos Governos ou nomes deles (ver artigos 2 (e), 2 (f) e 5). Por exemplo, nos termos do artigo 2 (e), a Convenção convoca os Estados Partes a adotarem todas as medidas apropriadas para eliminar a discriminação contra as mulheres por qualquer pessoa, organização ou empresa. De acordo com o direito internacional geral e convenções específicas de direitos humanos, os Estados também podem ser responsáveis por atos privados se falharem em agir com a devida diligência para impedir violações de direitos ou para investigar e punir atos de violência, e fornecer reparação.

Comentários sobre artigos específicos da Convenção

Artigos 2 e 3

10. Os artigos 2 e 3 estabelecem uma obrigação abrangente de eliminar a discriminação em todas suas formas, além das obrigações específicas nos artigos 5 a 16.

Artigos 2 (f), 5 e 10 (c)

11. Atitudes tradicionais pelas quais as mulheres são consideradas subordinadas aos homens ou tendo papéis estereotipados perpetuam práticas generalizadas envolvendo violência ou coerção, tais como violência e abuso familiar, casamentos forçados, mortes por dotes, ataques com ácido e circuncisão feminina. Tais preconceitos e práticas podem justificar a violência de gênero como forma de proteção ou controle das mulheres. O efeito de tal violência sobre a integridade física e mental das mulheres é privá-las do gozo, exercício e conhecimento igualitário dos direitos humanos e das liberdades fundamentais. Embora este comentário aborde principalmente a violência real ou ameaçada, as consequências subjacentes dessas formas de violência baseada em gênero ajudam a manter as mulheres em papéis subalternos e contribuem para seu baixo nível de participação política e para o nível mais baixo de educação, habilidades e oportunidades de trabalho.

12. Essas atitudes também contribuem para a propagação da pornografia e da representação e outras formas de exploração comercial das mulheres como objetos sexuais, e não como indivíduos. Isso por sua vez contribui para a violência baseada no gênero.

Artigo 6

13. É exigido dos Estados Partes pelo artigo 6 que tomem medidas para suprimir todas as formas de tráfico de mulheres e exploração da prostituição.

14. A pobreza e o desemprego aumentam as oportunidades para o tráfico de mulheres. Além de formas estabelecidas de tráfico, há novas formas de exploração sexual, como o turismo sexual, o recrutamento de mão-de-obra doméstica de países em desenvolvimento para trabalhar em países desenvolvidos, e casamentos organizados entre mulheres de países em desenvolvimento e estrangeiros. Essas práticas são incompatíveis com o gozo igualitário de direitos pelas mulheres e com o respeito pelos seus direitos e dignidade. Colocam as mulheres em risco especial de violência e abuso.

15. A pobreza e o desemprego obrigam muitas mulheres, inclusive meninas, à prostituição. As prostitutas são especialmente vulneráveis à violência porque seu status, que pode ser ilegal, tende a marginalizá-las. Elas precisam da proteção igual das leis contra o estupro e outras formas de violência.

16. Guerras, conflitos armados e ocupação de territórios frequentemente levam ao aumento da prostituição, tráfico de mulheres e agressões sexuais de mulheres, que requerem proteção e medidas punitivas específicas.

Artigo 11

17. A igualdade no emprego pode ser seriamente prejudicada quando as mulheres são sujeitas a violência específica de gênero, como o assédio sexual no local de trabalho.

18. O assédio sexual inclui determinados comportamentos sexuais indesejáveis como contatos físicos, propostas e observações com conotação sexual, mostrar pornografia ou exigências de práticas sexuais, seja por palavras ou ações. Tais práticas podem ser humilhantes e pode constituir um problema de saúde e de segurança. São ainda discriminatórias quando criam um ambiente de trabalho hostil ou quando a mulher tem um fundamento razoável para acreditar que sua objeção a prejudicaria no seu trabalho, incluindo o recrutamento ou a promoção.

Artigo 12

19. É exigido dos Estados Partes que adotem medidas para assegurar a igualdade de acesso à saúde. A violência contra as mulheres coloca sua saúde e vidas em risco.

20. Em alguns Estados persistem práticas tradicionais perpetuadas pela cultura e tradição que são prejudiciais à saúde de mulheres e crianças. Essas práticas incluem restrições alimentares para mulheres grávidas, preferência por crianças do sexo masculino e circuncisão feminina ou mutilação genital.

Artigo 14

21. As mulheres rurais correm o risco de violência baseada no gênero devido às atitudes tradicionais sobre o papel subordinado das mulheres que persistem em muitas comunidades rurais. Meninas de comunidades rurais estão em risco especial de violência e exploração sexual quando deixam a comunidade rural para procurar emprego nas cidades.

Artigo 16 (e artigo 5)

22. A esterilização compulsória ou o aborto afetam negativamente a saúde física e mental das mulheres, e infringe seu direito de decidir sobre o número e espaçamento dos filhos.

23. A violência familiar é uma das formas mais insidiosas de violência contra as mulheres. É prevalente em todas as sociedades. Dentro das relações familiares mulheres de todas as idades estão sujeitas a violência de todos os tipos, incluindo espancamento, estupro, outras formas de agressão sexual, mental e outras formas de violência, que são perpetuadas por atitudes tradicionais. A ausência de independência econômica força muitas mulheres a permanecer em relacionamentos violentos. A revogação das suas responsabilidades familiares pelos homens pode ser uma forma de violência e coerção. Essas formas de violência colocam a saúde das mulheres em risco e prejudicam a sua capacidade de participar da vida familiar e pública com igualdade.

Recomendações específicas

24. À luz destes comentários, o Comitê para a Eliminação da Discriminação contra as Mulheres recomenda:

(a) Os Estados Partes devem tomar medidas apropriadas e efetivas para superar todas as formas de violência baseada em gênero, seja por ato público ou privado;

(b) Os Estados Partes devem assegurar que as leis contra a violência e abuso familiar, estupro, agressões sexuais e outras violências baseadas em gênero garantam proteção adequada a todas as mulheres e respeitem sua integridade e dignidade. Devem ser fornecidos serviços apropriados de proteção e apoio para vítimas. Treinamento sensível ao gênero para funcionários judiciais e policiais e outras autoridades públicas é essencial para a implementação efetiva da Convenção;

(c) Os Estados Partes devem incentivar a compilação de estatísticas e pesquisas sobre a dimensão, causas e efeitos da violência e sobre a eficácia das medidas para prevenir e lidar com violência;

(d) Medidas eficazes devem ser tomadas para assegurar que a mídia respeite e promova o respeito pelas mulheres;

(e) Os Estados Partes em seu relatório devem identificar a natureza e extensão das atitudes, costumes e práticas que perpetuam a violência contra as mulheres, e os tipos de violência daí resultantes. Eles devem informar as medidas que empreenderam para superar a violência e os efeitos dessas medidas;

(f) Medidas efetivas devem ser tomadas para superar essas atitudes e práticas. Estados devem introduzir programas de educação e informação pública para ajudar a eliminar preconceitos que impedem a igualdade das mulheres (recomendação nº 3, 1987);

(g) Medidas preventivas e punitivas específicas são necessárias para superar o tráfico e a exploração sexual;

(h) Os Estados Partes em seus relatórios devem descrever a extensão de todos esses problemas e as medidas, incluindo as penais e medidas de prevenção e de reabilitação, que tenham sido tomadas para proteger as mulheres envolvidas em prostituição ou sujeitas a tráfico e outras formas de exploração sexual. A eficácia dessas medidas também deve ser descrita;

(i) Procedimentos de apresentação de queixas e de reparações eficazes, incluindo indenização, devem ser fornecidos;

(j) Os Estados Partes devem incluir em seus relatórios informações sobre assédio sexual, e sobre medidas para proteger as mulheres contra o assédio sexual e outras formas de violência ou coerção no local de trabalho;

(k) Os Estados Partes devem estabelecer ou apoiar serviços para vítimas de violência familiar, estupro, agressão sexual e outras formas de violência baseada no gênero, incluindo casas abrigo, profissionais de saúde especialmente treinados, reabilitação e aconselhamento;

(l) Os Estados Partes devem tomar medidas para superar tais práticas e devem levar em conta a recomendação do Comitê sobre a circuncisão feminina (recomendação n. 14) no relato de questões de saúde;

(m) Os Estados Partes devem assegurar que sejam tomadas medidas para impedir a coerção em relação à fertilidade e reprodução, e para garantir que as mulheres não sejam forçadas a procurar procedimentos médicos inseguros como o aborto ilegal devido à falta de serviços apropriados em relação ao controle de fertilidade;

(n) Os Estados Partes em seus relatórios devem declarar a extensão desses problemas e indicar as medidas que foram tomadas e seu efeito;

(o) Os Estados Partes devem assegurar que os serviços para vítimas de violência sejam acessíveis a mulheres rurais e que, se necessário, serviços especiais sejam prestados a comunidades isoladas;

(p) As medidas para protegê-las da violência devem incluir treinamento e oportunidades de emprego e monitoramento das condições de emprego das trabalhadoras domésticas;

(q) Os Estados Partes devem informar sobre os riscos para as mulheres rurais, a extensão e a natureza da violência e abuso aos quais estão sujeitas, sua necessidade e acesso a apoio e outras formas de serviços e a eficácia das medidas para superar a violência;

(r) As medidas necessárias para superar a violência familiar devem incluir:

Sanções penais quando necessário e medidas cíveis em caso de violência doméstica;

Legislação que elimine a defesa da honra como fundamento para agressão ou assassinato de um membro feminino da família;

Serviços para garantir a segurança e proteção das vítimas de violência familiar, incluindo casas abrigo, programas de aconselhamento e reabilitação;

Programas de reabilitação para perpetradores de violência doméstica;

Serviços de apoio para famílias onde tenha ocorrido incesto ou abuso sexual;

(s) Os Estados Partes devem informar sobre a extensão da violência doméstica e abuso sexual e sobre as medidas preventivas, punitivas e corretivas que foram tomadas;

(t) Que os Estados Partes devem tomar todas as medidas legais e outras necessárias para proporcionar proteção efetiva às mulheres contra a violência baseada em gênero, incluindo, entre outras:

Medidas legais eficazes, incluindo sanções penais, disposições de remédios civis compensatórios para proteger as mulheres contra todos os tipos de violência, incluindo, entre outras, violência e abuso na família, agressão sexual e assédio sexual no local de trabalho;

Medidas preventivas, incluindo programas públicos de informação e educação para mudar atitudes com relação aos papéis e status de homens e mulheres;

Medidas de proteção, incluindo casas abrigo, aconselhamento, reabilitação e serviços de apoio para mulheres que são vítimas de violência ou que estão em risco;

(u) Que os Estados Partes devem informar sobre todas as formas de violência baseada no gênero, e que tais relatórios devem incluir todos os dados disponíveis sobre a incidência de cada forma de violência, e sobre os efeitos de tal violência nas mulheres que são vítimas;

(v) Que os relatórios dos Estados Partes devem incluir informações sobre as medidas legais, preventivas e de proteção que foram tomadas para superar a violência contra as mulheres e sobre a eficácia dessas medidas.

Recomendação Geral n. 20¹: Reservas à Convenção

Tradução: Morgana Medeiros Espíndola de Carvalho (Advogada Voluntária – Núcleo Especializado de Cidadania e Direitos Humanos).

Revisão Final: Davi Quintanilha Failde de Azevedo (Defensor Público – Núcleo Especializado de Cidadania e Direitos Humanos).

1. O Comitê recordou a decisão da Quarta Reunião de Estados Partes sobre as reservas formuladas à Convenção com relação ao artigo 28.2, que foi acolhida na recomendação geral n^o 4 do Comitê.

2. O Comitê recomendou que, em conexão com os preparativos para a Conferência Mundial sobre Direitos Humanos em 1993, os Estados Partes devem:

(a) Levantar a questão da validade e do efeito legal das reservas feitas à Convenção no contexto de reservas formuladas a outros tratados de direitos humanos;

(b) Reconsiderar tais reservas com vistas a fortalecer a implementação de todos os tratados de direitos humanos;

(c) Considerar a introdução de um procedimento de reservas à Convenção comparável ao de outros tratados de direitos humanos.

¹ Décima Primeira sessão (1992). Contido no documento A/47/38.

Recomendação Geral n. 21¹: Igualdade no Casamento e nas Relações Familiares

Tradução: Giovanna de Abreu Castello Branco e Mariana Contreras Barroso (Alunas da Clínica de Direito Internacional de Direitos Humanos do Núcleo de Estudo Internacionais, NEI – USP)

Revisão Final: Morgana Medeiros Espíndola de Carvalho (Pesquisadora Voluntária – Núcleo Especializado de Cidadania e Direitos Humanos)

1. A Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher (resolução da Assembleia Geral 34/180, anexo) afirma a igualdade de direitos humanos para mulheres e homens na sociedade e na família. A Convenção ocupa um lugar importante entre os tratados internacionais relacionados aos direitos humanos.

2. Outras convenções e declarações também conferem grande significado à família e ao status da mulher dentro delas. Estas incluem a Declaração Universal dos Direitos Humanos (resolução 217/A (III) da Assembleia Geral), o Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos (resolução 2200 A (XXI), anexo), a Convenção sobre a Nacionalidade da Mulher Casada (resolução 1040 (XI), anexo), a Convenção sobre Consentimento para Casamento, Idade Mínima para Casamento e Registro de Casamento (resolução 1763 A (XVII), anexo) e a Recomendação subsequente sobre este assunto (resolução 2018 (XX)) e as Estratégias Prospectivas de Nairóbi para o Avanço da Mulher.

3. A Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher recorda os direitos inalienáveis das mulheres que já estão incorporados nas convenções e declarações acima mencionadas, contudo, vai além ao reconhecer a importância da cultura e da tradição na formação do pensamento e comportamento de homens e mulheres e o papel significativo que desempenham na restrição do exercício de direitos básicos pelas mulheres.

Antecedentes

4. O ano de 1994 foi designado pela Assembleia Geral em sua resolução 44/82 como o Ano Internacional da Família. O Comitê deseja aproveitar a oportunidade para enfatizar a importância de estar em conformidade com os direitos básicos das mulheres dentro da família como uma das medidas que irá apoiar e encorajar as celebrações nacionais que ocorrerão.

5. Tendo optado por esta maneira de assinalar o Ano Internacional da Família, o Comitê deseja analisar três artigos da Convenção que possuem significado especial para o status das mulheres na família:

¹ Décima Terceira sessão (1994). Contido no documento A/49/38.

Artigo 9

1. Os Estados Partes devem conceder às mulheres direitos iguais aos dos homens para adquirir, mudar ou conservar sua nacionalidade. Devem garantir, em particular, que nem o casamento com um estrangeiro nem a mudança de nacionalidade do marido durante o casamento modifiquem automaticamente a nacionalidade da esposa, a convertam em apátrida ou a obriguem a adotar a nacionalidade do cônjuge.
2. Os Estados Partes devem conceder às mulheres os mesmos direitos que aos homens no que diz respeito à nacionalidade dos filhos.

Comentário

6. A nacionalidade é fundamental para a plena participação na sociedade. Em geral, os Estados conferem nacionalidade àqueles que nascem naquele país. A nacionalidade também pode ser adquirida por motivo de residir no país ou concedida por razões humanitárias, tais como a apatridia. Sem o status de nacionais ou de cidadãs, as mulheres são privadas do direito de votar ou de candidatar-se a cargos públicos, podendo lhes ser negado o acesso a benefícios públicos e a escolha de residência. A nacionalidade deve ser passível de mudança por uma mulher adulta e não deve ser arbitrariamente removida por causa de casamento, de dissolução do casamento ou porque seu marido ou pai mudou sua nacionalidade.

Artigo 15

1. Os Estados Partes devem conceder às mulheres igualdade com os homens perante a lei.
2. Os Estados Partes devem conceder às mulheres, em matérias civis, uma capacidade jurídica idêntica à dos homens e as mesmas oportunidades para o exercício dessa capacidade. Em particular, devem dar às mulheres iguais direitos para firmar contratos e administrar bens e devem tratá-los igualmente em todas as etapas do processo nas cortes e tribunais.
3. Os Estados Partes concordam que todos os contratos e todos os outros instrumentos privados de qualquer natureza com um efeito legal direcionado a restringir a capacidade jurídica da mulher devem ser considerados nulos.
4. Os Estados Partes devem conceder a homens e às mulheres os mesmos direitos no que diz respeito à lei relativos à circulação de pessoas e à liberdade de escolher sua residência e domicílio.

Comentário

7. Quando uma mulher não pode celebrar um contrato ou ter acesso a um crédito financeiro, ou só pode fazê-lo com a concordância ou garantia de seu marido ou de um parente masculino, ela tem sua autonomia jurídica negada. Qualquer

restrição desse tipo a impede de ser proprietária exclusiva de bens e a impossibilita de administrar juridicamente seu próprio negócio ou de estabelecer qualquer outra forma de contrato. Tais restrições limitam seriamente a capacidade da mulher de prover a si mesma e seus dependentes.

8. O direito da mulher de promover litígios é limitado em alguns países pela lei ou pelo seu acesso a aconselhamento jurídico e sua capacidade de buscar reparação nos tribunais. Em outros, sua condição de testemunha ou sua evidência recebe menos respeito ou peso do que a de um homem. Tais leis ou costumes limitam o direito da mulher de buscar ou manter efetivamente a distribuição igualitária na partilha da propriedade e diminuem sua posição como membro independente, responsável e valorizado de sua comunidade. Quando os países limitam a capacidade jurídica de uma mulher pelas suas leis, ou permitem que indivíduos ou instituições façam o mesmo, eles estão negando às mulheres seus direitos de serem iguais aos homens e restringindo sua capacidade de proverem para si e para seus dependentes.

9. O conceito de domicílio em países de common law se refere ao país no qual uma pessoa pretende residir e a cuja jurisdição ela se submeterá. O domicílio é originalmente adquirido por uma criança através de seus pais, contudo, na idade adulta, refere-se ao país em que uma pessoa normalmente reside e no qual pretende residir permanentemente. Como no caso da nacionalidade, a análise dos relatórios dos Estados Partes demonstra que uma mulher nem sempre será legalmente autorizada a escolher seu próprio domicílio. O domicílio, tal como a nacionalidade, deve ser passível de mudança a qualquer momento por uma mulher adulta, independentemente do seu estado civil. Quaisquer restrições ao direito da mulher de escolher um domicílio nas mesmas condições que um homem pode limitar seu acesso aos tribunais no país em que vive ou impedi-la de entrar e sair de um país livremente e por direito próprio.

10. As mulheres migrantes que vivem e trabalham temporariamente em outro país devem possuir os mesmos direitos que os homens de ter seus cônjuges, parceiros e filhos reunidos a elas.

Artigo 16

1. Os Estados Partes devem tomar todas as medidas adequadas para eliminar a discriminação contra a mulher em todos os assuntos relativos ao casamento e às relações familiares e em particular deve garantir, com base na igualdade entre homens e mulheres:

- a)** O mesmo direito de contrair matrimônio;
- b)** O mesmo direito de escolher livremente o cônjuge e de contrair matrimônio somente com seu livre e pleno consentimento;
- c)** Os mesmos direitos e responsabilidades durante o casamento e por ocasião de sua dissolução;

- d)** Os mesmos direitos e responsabilidades como pais, qualquer que seja seu estado civil, em matérias pertinentes aos seus filhos; em todos os casos, os interesses dos filhos devem ser primordiais;
 - e)** Os mesmos direitos de decidir livre e responsabilmente sobre o número de seus filhos e sobre o intervalo entre os nascimentos e a ter acesso à informação, à educação e aos meios que lhes permitam exercer esses direitos;
 - f)** Os mesmos direitos e responsabilidades com respeito à guarda, tutela, curatela, e adoção dos filhos, ou institutos análogos, quando esses conceitos existirem na legislação nacional; em todos os casos os interesses dos filhos serão a consideração primordial;
 - g)** Os mesmos direitos pessoais como marido e mulher, inclusive o direito de escolher sobrenome, profissão e ocupação;
 - h)** Os mesmos direitos a ambos os cônjuges em matéria de propriedade, aquisição, gestão, administração, gozo e disposição dos bens, tanto gratuitamente quanto a título oneroso.
- 2.** Os esponsais e o casamento de uma criança não devem ter efeito legal, e todas as ações necessárias, inclusive as de caráter legislativo, devem ser adotadas para estabelecer uma idade mínima para o casamento e para tornar obrigatória a inscrição de casamento em registro oficial.

Comentário

Vida pública e privada

11. Historicamente, a atividade humana na vida pública e privada tem sido vista de maneira diferente e assim regulamentada. Em todas as sociedades, mulheres que tradicionalmente desempenharam seus papéis na esfera privada ou doméstica têm tido tais atividades tratadas de forma inferior por muito tempo.

12. Como tais atividades são inestimáveis para a sobrevivência da sociedade, não podem existir justificativas para aplicar leis ou costumes diferentes e discriminatórios a elas. Relatórios de Estados Partes revelam que ainda existem países onde a igualdade *de jure* não existe. As mulheres são, assim, impedidas de terem igual acesso aos recursos e de gozarem de igualdade de status na família e na sociedade. Mesmo onde existe a igualdade *de jure*, todas as sociedades atribuem diferentes papéis às mulheres, os quais são considerados inferiores. Desta forma, os princípios de justiça e igualdade contidos em particular no artigo 16 e também nos artigos 2, 5 e 24 da Convenção estão sendo violados.

Diferentes formas de família

13. A forma e o conceito de família podem variar de Estado para Estado, e até mesmo entre regiões dentro de um Estado. Seja qual for a forma, e qualquer que seja o sistema legal, a religião, o costume ou a tradição do país, o tratamento das

mulheres na família, tanto na lei quanto na convivência particular, deve estar de acordo com os princípios de igualdade e justiça para todas as pessoas, assim como o artigo 2 da Convenção exige.

Casamentos poligâmicos

14. Os relatórios dos Estados Partes também revelam que a poligamia é praticada em vários países. O casamento poligâmico contraria o direito de igualdade da mulher com os homens e pode ter consequências emocionais e financeiras tão sérias para ela e seus dependentes que tais casamentos devem ser desencorajados e proibidos. O Comitê observa com preocupação que alguns Estados Partes, cujas constituições garantem igualdade de direitos, permitem o casamento poligâmico de acordo com o direito pessoal ou consuetudinário. Isso viola os direitos constitucionais das mulheres e infringe as disposições do artigo 5 (a) da Convenção.

Artigo 16 (1) (a) e (b)

15. Enquanto a maioria dos países declara que as constituições e leis nacionais estão em conformidade com a Convenção, o costume, a tradição e a falha em aplicar essas leis na prática contrariam a Convenção.

16. O direito de uma mulher escolher um cônjuge e entrar livremente no casamento é fundamental para sua vida e para sua dignidade e igualdade como um ser humano. Uma análise dos relatórios dos Estados Partes revela que há países que, com base em costumes, crenças religiosas, ou nas origens étnicas de determinados grupos de pessoas, permitem casamentos forçados ou segundos casamentos. Outros países permitem que o casamento de uma mulher seja arranjado para pagamento ou preferência e, em outros, a pobreza das mulheres as obriga a casar com cidadãos estrangeiros por segurança financeira. Sujeito a restrições razoáveis baseadas, por exemplo, na juventude da mulher ou consanguinidade com o seu parceiro, o direito da mulher de escolher quando, se, e com quem ela se casará deve ser protegido e imposto por lei.

Artigo 16 (1) (c)

17. Um exame dos relatórios dos Estados Partes revela que muitos países em seus sistemas legais estipulam os direitos e responsabilidades dos cônjuges, baseando-se na aplicação dos princípios do direito comum (*common law*), direito religioso ou consuetudinário, ao invés de cumprir os princípios contidos na Convenção. Essas variações na lei e na prática relacionadas ao casamento possuem abrangentes consequências para as mulheres, invariavelmente restringindo seus direitos à igualdade de status e responsabilidade dentro do casamento. Tais limitações frequentemente resultam em que ao marido seja concedido o status de chefe de família e principal tomador de decisão e, portanto, contrariam as disposições da Convenção.

18. Além disso, geralmente uma união de fato não recebe proteção legal. As mulheres que vivem em tais relacionamentos devem ter seu status de igualdade com os homens, tanto na vida familiar quanto no compartilhamento da renda e de bens protegidos por lei. Essas mulheres devem compartilhar iguais direitos e responsabilidades com os homens para o cuidado e a criação de filhos dependentes ou membros da família.

Artigo 16 (1) (d) e (f)

19. Conforme previsto no artigo 5 (b), a maioria dos Estados reconhece a responsabilidade compartilhada dos pais pelo cuidado, proteção e manutenção das crianças. O princípio de que “os melhores interesses da criança devem ser a primordial consideração” foi incluído na Convenção sobre os Direitos da Criança (resolução 44/25 da Assembleia Geral, anexo) e parece agora ser universalmente aceito. No entanto, na prática, alguns países não observam o princípio de conceder aos pais dos filhos o mesmo status, particularmente quando não são casados. Os filhos dessas uniões nem sempre gozam do mesmo status que os nascidos no matrimônio e, quando as mães são divorciadas ou vivem separadas, muitos pais não compartilham a responsabilidade de cuidado, proteção e manutenção de seus filhos.

20. Os direitos e responsabilidades compartilhados enunciados na Convenção devem ser cumpridos por lei e, conforme apropriado, por meio de conceitos jurídicos de tutela, custódia, curatela e adoção. Os Estados Partes devem garantir que, de acordo com suas leis, ambos os pais, independentemente de seu estado civil e se vivem com seus filhos ou não, compartilhem direitos e responsabilidades iguais por seus filhos.

Artigo 16 (1) (e)

21. As responsabilidades que as mulheres têm para gerar e criar filhos afetam seu direito de acesso à educação, ao emprego e a outras atividades relacionadas ao seu desenvolvimento pessoal. Também impõem encargos desiguais de trabalho sobre as mulheres. O número de filhos e o intervalo entre os nascimentos tem igualmente impacto na vida das mulheres e também afetam sua saúde física e mental, bem como a de seus filhos. Por estas razões, as mulheres têm o direito de decidir sobre o número de filhos e o intervalo entre os nascimentos.

22. Alguns relatórios revelam práticas coercivas que possuem sérias consequências para as mulheres, tais como gestações forçadas, abortos ou esterilização. Decisões de ter ou não filhos, embora preferencialmente tomadas em conjunto com o cônjuge ou parceiro, não devem, contudo, ser limitadas por cônjuge, pai, parceiro ou governo. Para tomar uma decisão informada sobre medidas contraceptivas seguras e confiáveis, as mulheres devem obter informações sobre tais medidas e seu uso, além de acesso garantido a serviços de educação sexual e planejamento familiar, conforme previsto no artigo 10 (h) da Convenção.

23. Existe um consenso de que onde existem medidas adequadas disponíveis gratuitamente para a regulação voluntária da fertilidade, a saúde, o desenvolvimento e o bem-estar de todos os membros da família melhoram. Além disso, tais serviços melhoram a qualidade geral de vida e saúde da população, e a regulação voluntária do crescimento populacional ajuda a preservar o meio ambiente e alcançar um desenvolvimento econômico e social sustentável.

Artigo 16 (1) (g)

24. Uma família estável é aquela que se baseia em princípios de equidade, justiça e realização individual de cada membro. Cada parceiro deve, portanto, ter o direito de escolher uma profissão ou emprego que é mais adequado às suas habilidades, qualificações e aspirações, conforme previsto no artigo 11 (a) e (c) da Convenção. Além disso, cada parceiro deve ter o direito de escolher seu nome, preservando assim sua individualidade e identidade na comunidade e distinguindo-o dos outros membros da sociedade. Quando, por lei ou costume, uma mulher é obrigada a mudar seu nome no casamento ou em sua dissolução, esses direitos lhes são negados.

Artigo 16 (1) (h)

25. Os direitos previstos neste artigo se sobrepõem e complementam os do artigo 15 (2), no qual se impõe uma obrigação aos Estados de conceder às mulheres direitos iguais para celebrar e concluir contratos e administrar bens.

26. O Artigo 15 (1) garante às mulheres igualdade com os homens perante a lei. O direito de possuir, gerir, desfrutar e dispor da propriedade é fundamental para o direito da mulher de usufruir da independência financeira e, em muitos países, é essencial para que tenha capacidade de ganhar seu sustento e fornecer moradia e nutrição adequadas para si e para sua família.

27. Em países que estão passando por um programa de reforma agrária ou de redistribuição de terras entre grupos de diferentes origens étnicas, o direito das mulheres, independentemente do estado civil, de compartilhar dessa redistribuição em igualdade de condições com os homens deve ser cuidadosamente observado.

28. Na maioria dos países, uma proporção significativa das mulheres é solteira ou divorciada e muitas têm a responsabilidade de sustentarem sozinhas uma família. Qualquer discriminação na divisão da propriedade que se apoie na premissa de que o homem é responsável sozinho pelo sustento das mulheres e crianças de sua família e de que ele pode e irá cumprir honrosamente essa responsabilidade é, claramente, irreal. Consequentemente, qualquer lei ou costume que conceda aos homens o direito a uma parcela maior na divisão da propriedade no final de um casamento ou de um relacionamento de fato ou na morte de um parente, é discriminatório e terá um sério impacto na capacidade de uma mulher se divorciar

do marido em termos práticos, sustentar a si ou a sua família e viver com dignidade como uma pessoa independente.

29. Todos esses direitos devem ser garantidos independentemente do estado civil de uma mulher.

Propriedade conjugal

30. Existem países que não reconhecem o direito das mulheres de possuir uma parcela igual da propriedade com o marido durante um casamento ou relação de fato e também quando esse casamento ou relacionamento terminam. Muitos países reconhecem esse direito, mas a possibilidade efetiva do seu exercício por parte das mulheres pode estar limitada por precedentes legais ou costumes.

31. Mesmo quando esses direitos legais são conferidos às mulheres e os tribunais os apliquem, a propriedade titularizada por uma mulher durante o casamento ou no divórcio pode ser administrada por um homem. Em muitos Estados, incluindo aqueles onde há um regime de propriedade comunitária, não há exigência legal de que uma mulher seja consultada quando a propriedade pertencente às partes é vendida ou descartada de outra maneira durante o casamento ou relação de fato. Isso limita a capacidade da mulher de controlar a disposição da propriedade ou a renda proveniente dela.

32. Em alguns países, na divisão da propriedade conjugal, é dada maior ênfase às contribuições financeiras para o patrimônio adquirido durante o casamento, enquanto outras contribuições, tais como a criação dos filhos, os cuidados conferidos aos parentes idosos e o cumprimento de tarefas domésticas são minimizados. Frequentemente, tais contribuições de natureza não financeira feitas pela esposa permitem que o marido ganhe renda e aumente os bens. As contribuições financeiras e não financeiras devem ter o mesmo peso.

33. Em muitos países, a propriedade acumulada durante uma relação de fato não é tratada pela lei da mesma forma que a propriedade adquirida durante o casamento. Invariavelmente, se o relacionamento termina, a mulher recebe uma parcela significativamente menor do que seu parceiro. As leis de propriedade e os costumes que discriminam dessa maneira as mulheres casadas ou solteiras, com ou sem filhos, devem ser revogadas e desencorajadas.

Sucessão

34. Os relatórios dos Estados Partes devem incluir comentários sobre as disposições legais ou consuetudinárias relativas à legislação sucessória, uma vez que estas afetam o status da mulher, conforme estabelecido na Convenção e na resolução 884D (XXXIV) do Conselho Econômico e Social, em que o Conselho recomendou que os Estados assegurem que homens e mulheres, no mesmo grau de relacionamento com o falecido, têm direito a partes iguais do patrimônio e a igual hierarquia na ordem sucessória. Essa disposição não foi geralmente implementada.

35. Há muitos países onde a lei e a prática relativas à sucessão e à propriedade resultam em séria discriminação contra as mulheres. Em consequência desse tratamento desigual, as mulheres podem receber uma parcela menor dos bens do marido ou do pai na morte deles do que receberiam os viúvos e os filhos. Em alguns casos, as mulheres recebem direitos limitados e controlados e obtêm os rendimentos apenas da propriedade do falecido. Muitas vezes, os direitos sucessórios dados às viúvas não refletem os princípios do domínio igualitário da propriedade adquirida durante o casamento. Essas disposições são contrárias à Convenção e devem ser abolidas.

Artigo 16 (2)

36. Na Declaração e Programa de Ação de Viena adotada pela Conferência Mundial sobre Direitos Humanos, realizada em Viena de 14 a 25 de junho de 1993, os Estados foram instados a revogar leis e regulamentos existentes e a remover costumes e práticas que discriminassem e causassem danos à menina. O artigo 16 (2) e as disposições da Convenção sobre os Direitos da Criança impedem os Estados Partes de permitir ou dar validade a um casamento entre pessoas que não obtiveram sua maioridade. No contexto da Convenção sobre os Direitos da Criança, “considera-se como criança todo ser humano com menos de dezoito anos de idade, a não ser que, em conformidade com a lei aplicável à criança, a maioridade seja alcançada antes”. Não obstante esta definição, e tendo em mente as disposições da Declaração de Viena, o Comitê considera que a idade mínima para o casamento deve ser de 18 anos tanto para o homem quanto para a mulher. Quando homens e mulheres se casam, eles assumem responsabilidades importantes. Consequentemente, o casamento não deve ser permitido antes que tenham atingido a plena maturidade e capacidade de agir. Segundo a Organização Mundial de Saúde, quando menores, particularmente meninas, casam e têm filhos, sua saúde pode ser prejudicada e a sua educação é impedida. Como resultado, sua autonomia econômica é restrita.

37. Isso afeta não apenas as mulheres pessoalmente, mas também limita o desenvolvimento de suas habilidades e de sua independência, além de reduzir seu acesso ao emprego e, assim, afetar negativamente suas famílias e comunidades.

38. Alguns países preveem idades distintas para o casamento de homens e mulheres. Como tais provisões pressupõem incorretamente que as mulheres têm um ritmo de desenvolvimento intelectual diferente dos homens, ou que a sua fase de desenvolvimento físico e intelectual no casamento é irrelevante, estas disposições devem ser abolidas. Em outros países, o noivado de meninas ou compromissos contraídos em seu nome por membros da família são permitidos. Tais medidas violam não só a Convenção, mas também o direito de uma mulher escolher livremente seu parceiro.

39. Os Estados Partes também devem exigir o registro de todos os casamentos, sejam eles civis ou de acordo com práticas costumeiras ou lei religiosa. O Estado pode, assim, assegurar o cumprimento da Convenção e estabelecer a igualdade entre

os parceiros, a idade mínima para o casamento, a proibição da bigamia e da poligamia e a proteção dos direitos das crianças.

Recomendações

Violência contra as mulheres

40. Ao considerar o lugar das mulheres na vida familiar, o Comitê deseja enfatizar que as disposições da Recomendação Geral 19 (décima primeira sessão) sobre violência contra mulheres têm grande significado para as habilidades das mulheres de usufruir de direitos e liberdades em igualdade de condição com os homens. Os Estados Partes são instados a cumprir essa recomendação geral para garantir que, tanto na vida pública como na vida familiar, as mulheres estejam livres da violência por razões de gênero, a qual impede tão seriamente seus direitos e liberdades como indivíduos.

Reservas

41. O Comitê observou com alarde o número de Estados Partes que fizeram reservas à totalidade ou parte do artigo 16, especialmente quando uma reserva também foi inserida no artigo 2, alegando que o cumprimento pode entrar em conflito com uma visão comumente mantida da família baseada, entre outras, em crenças culturais ou religiosas ou no status econômico ou político do país.

42. Muitos desses países mantêm uma crença na estrutura patriarcal de família, a qual coloca um pai, marido ou filho em uma posição favorável. Em alguns países onde fundamentalistas ou outras visões extremistas ou dificuldades econômicas estimularam o retorno de valores antigos e tradições, o lugar das mulheres na família deteriorou-se acentuadamente. Em outros, onde se reconheceu que uma sociedade moderna depende para seu progresso econômico e do bem geral da comunidade de envolver todos os adultos de forma igual, independentemente do gênero, estes tabus e ideias reacionárias ou extremistas têm sido progressivamente desencorajados.

43. Em consonância com os artigos 2, 3 e 24, em particular, o Comitê requer que todos os Estados Partes progridam gradualmente para uma fase em que, por seu resoluta desestímulo às noções de desigualdade das mulheres no lar, cada país retire sua reserva, em particular aos artigos 9, 15 e 16 da Convenção.

44. Os Estados Partes devem resolutamente desencorajar quaisquer noções de desigualdade de mulheres e homens que sejam afirmadas por leis, direito religioso ou privado ou por costumes, e progredir até o estágio onde as reservas, particularmente ao artigo 16, serão retiradas.

45. O Comitê notou, com base em seu exame de relatórios periódicos iniciais e subsequentes, que em alguns Estados Partes da Convenção que a ratificaram ou aderiram sem reservas, certas leis, especialmente aquelas que tratam da família, não estão de fato em conformidade com as disposições da Convenção.

46. Suas leis ainda contêm muitas medidas que discriminam as mulheres com base em normas, costumes e preconceitos socioculturais. Esses Estados, devido à sua situação específica em relação a esses artigos, dificultam ao Comitê avaliar e compreender o status das mulheres.

47. O Comitê, em particular com base nos artigos 1 e 2 da Convenção, solicita que esses Estados Partes empreguem os esforços necessários para examinar a situação *de facto* relativa a essas questões e introduzir as medidas requeridas em suas legislações nacionais que ainda contenham disposições discriminatórias para as mulheres.

Relatórios

48. Assistidos pelos comentários da presente recomendação geral, em seus relatórios os Estados Partes devem:

- a. Indicar o estágio que tem sido alcançado no progresso do país para a remoção de todas as reservas à Convenção, em particular, reservas ao artigo 16;
- b. Estabelecer se suas leis cumprem com os princípios dos artigos 9, 15 e 16 e onde, por motivo de direito religioso ou privado ou costumes, o cumprimento da lei ou da Convenção é impedido.

Legislação

49. Os Estados Partes devem, quando necessário para cumprir a Convenção, em particular para cumprir os artigos 9, 15 e 16, promulgar e fazer cumprir a legislação.

Incentivar o cumprimento da Convenção

50. Assistidos pelos comentários da presente recomendação geral, e conforme exigido pelos artigos 2, 3 e 24, os Estados Partes devem introduzir medidas destinadas a incentivar a plena observância dos princípios da Convenção, particularmente quando leis religiosas ou privadas ou costumes estiverem em conflito com esses princípios.

Recomendação Geral n. 22¹: Alteração ao artigo 20 da Convenção

Tradução e Revisão: Letícia Gomes de Oliveira e Raphael Marques de Barros (Alunos da Clínica de Direito Internacional de Direitos Humanos do Núcleo de Estudo Internacionais, NEI – USP)

Revisão Final: Morgana Medeiros Espíndola de Carvalho (Pesquisadora Voluntária – Núcleo Especializado de Cidadania e Direitos Humanos)

O Comitê para a Eliminação da Discriminação contra as Mulheres,

Observando que os Estados Partes da Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres, a pedido da Assembleia Geral, se reunirão em 1995 para considerar a alteração do artigo 20 da Convenção,

Recordando sua decisão anterior, tomada em sua décima sessão, de assegurar a eficácia em seu trabalho e evitar a acumulação de um atraso indesejável na consideração de relatórios de Estados Partes,

Lembrando que a Convenção é um dos instrumentos internacionais de direitos humanos que foi ratificado pelo maior número de Estados Partes,

Considerando que os artigos da Convenção tratam dos direitos humanos fundamentais das mulheres em todos os aspectos de suas vidas diárias e em todas as áreas da sociedade e do Estado,

Preocupado com a carga de trabalho do Comitê como resultado do crescente número de ratificações, além dos atrasos de relatórios pendentes de consideração, como refletido no Anexo I,

Preocupado também com o longo lapso de tempo entre a apresentação de relatórios de Estados Partes e sua consideração, resultando na necessidade de os Estados fornecerem informações adicionais para atualizar seus relatórios,

Tendo em mente que a Comissão para a Eliminação da Discriminação contra as Mulheres é o único órgão do tratado de direitos humanos cujo tempo de reunião é limitado por sua Convenção, e que tem a menor duração do tempo de reunião de todos os órgãos de tratados de direitos humanos, como refletido no anexo II,

Observando que a limitação da duração das sessões, conforme contida na Convenção, tornou-se um sério obstáculo ao desempenho eficaz, por parte do Comitê, das suas funções em relação à Convenção,

1. *Recomenda* que os Estados Partes considerem favoravelmente a modificação do artigo 20 da Convenção em relação ao tempo de reunião do Comitê,

¹Décima quarta sessão (1995). Contido em documento A/50/38.

de modo a permitir que ele se reúna anualmente pelo tempo que for necessário para o desempenho eficaz de suas funções sob a Convenção, sem nenhuma restrição específica, exceto para aquela que a Assembleia Geral decidir;

2. *Recomenda também* que a Assembleia Geral, enquanto se aguarda a conclusão de um processo de emenda, autorize o Comitê a se reunir excepcionalmente em 1996 por duas sessões, cada uma com duração de três semanas e sendo cada uma precedida por grupos de trabalho pré-sessão;

3. *Recomenda ainda* que a reunião dos Estados Partes receba um relatório verbal do Presidente do Comitê sobre as dificuldades enfrentadas pelo Comitê no desempenho de suas funções;

4. *Recomenda* que o Secretário-Geral coloque à disposição dos Estados Partes na sua reunião todas as informações relevantes sobre a carga de trabalho do Comitê e informações comparativas em relação aos outros órgãos de tratados de direitos humanos.

Recomendação Geral n. 23¹: Vida política e pública

Tradução: Giovanna de Abreu Castello Branco e Mariana Contreras Barroso (Alunas da Clínica de Direito Internacional de Direitos Humanos do Núcleo de Estudo Internacionais, NEI – USP)

Revisão Final: Morgana Medeiros Espíndola de Carvalho (Pesquisadora Voluntária – Núcleo Especializado de Cidadania e Direitos Humanos)

Os Estados Partes devem tomar todas as medidas apropriadas para eliminar a discriminação contra as mulheres na vida política e pública do país e, em particular, devem assegurar às mulheres, em igualdade de condições com os homens, os direitos de:

(a) Votar em todas as eleições e referendos públicos e ser elegível para eleição a todos os órgãos cujos membros sejam eleitos publicamente;

(b) Participar na formulação de políticas governamentais e na implementação delas e exercer cargos públicos e desempenhar todas as funções públicas em todos os níveis de governo;

(c) Participar em organizações não governamentais e associações relacionadas com a vida pública e política do país.

Antecedentes

1. A Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres atribui especial importância à participação das mulheres na vida pública de seus países. O preâmbulo da Convenção afirma em parte:

“Lembrando que a discriminação contra as mulheres viola os princípios da igualdade de direitos e respeito à dignidade humana, é um obstáculo à participação das mulheres, nas mesmas condições que os homens, na vida política, social, econômica e cultural de seus países, dificulta o crescimento da prosperidade da sociedade e da família e torna mais difícil o pleno desenvolvimento do potencial das mulheres a serviço de seus países e da humanidade.”

2. A Convenção reitera mais adiante no seu preâmbulo a importância da participação das mulheres na tomada de decisão, como segue:

“Convencidos de que o pleno e completo desenvolvimento de um país, o bem-estar do mundo e a causa da paz necessitam da máxima participação das mulheres, em igualdade com os homens, em todos os campos.”

¹ Décima sexta sessão (1997). Contido no documento A/52/38.

3. Além disso, no artigo 1 da Convenção, o termo “discriminação contra as mulheres” é interpretado como:

“qualquer distinção, exclusão ou restrição feita com base no sexo que tenha como efeito ou objetivo prejudicar ou anular o reconhecimento, o gozo ou o exercício pelas mulheres, independentemente do seu estado civil, com base na igualdade dos homens e das mulheres, dos direitos humanos e liberdades fundamentais nos campos político, econômico, social, cultural e civil ou em qualquer outro campo.”

4. Outras convenções, declarações e análises internacionais dão grande importância à participação das mulheres na vida pública e estabeleceram uma estrutura de padrões internacionais de igualdade. Estes incluem a Declaração Universal dos Direitos Humanos², o Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos³, a Convenção sobre os Direitos Políticos das Mulheres⁴, a Declaração de Viena⁵, o parágrafo 13 da Declaração e Plataforma de Ação de Beijing⁶, as recomendações gerais 5 e 8 sobre a Convenção⁷, o comentário geral nº 25 adotado pelo Comitê de Direitos Humanos⁸, a recomendação adotada pelo Conselho da União Europeia sobre a participação equilibrada de mulheres e homens no processo de tomada de decisão⁹ e o documento “Como Criar um Equilíbrio de Gênero na Tomada de Decisões Políticas” da Comissão Europeia¹⁰.

5. O artigo 7 obriga os Estados Partes a adotarem todas as medidas apropriadas para eliminar a discriminação contra as mulheres na vida política e pública e para garantir que gozem de igualdade com os homens na vida política e pública. A obrigação especificada no artigo 7 estende-se a todas as áreas da vida pública e política e não se limita às áreas especificadas nos subparágrafos (a), (b) e (c). A vida política e pública de um país é um conceito amplo. Refere-se ao exercício do poder político, em particular o exercício dos poderes legislativo, judicial, executivo e administrativo. O termo cobre todos os aspectos da administração pública e a formulação e implementação de políticas nos níveis internacional, nacional, regional e local. O conceito também inclui muitos aspectos da sociedade civil, incluindo conselhos públicos e conselhos locais e as atividades de organizações como partidos políticos, sindicatos, associações profissionais ou industriais, organizações de

² Resolução da Assembleia Geral 217 A (III).

³ Resolução da Assembleia Geral 2200 A (XXI), anexo.

⁴ Resolução da Assembleia Geral 640 (VII).

⁵ Relatório da Conferência Mundial sobre Direitos Humanos, Viena, 14-25 de junho de 1993 (A/CONF.157/24 (Parte I)), cap. III.

⁶ Relatório da Quarta Conferência Mundial sobre as Mulheres, Pequim, 4-15 de setembro de 1995 (A/CONF.177/20 e Add.1), cap. I, resolução 1, anexo I.

⁷ Ver Documentos Oficiais da Assembleia Geral, 43ª Sessão, Suplemento nº 38 (A/43/38), cap. V.

⁸ CCPR/21/21/Rev.1/Add.7, 27 de agosto de 1996.

⁹ 96/694/CE, Bruxelas, 2 de dezembro de 1996.

¹⁰ Documento da Comissão Europeia V/1206/96-EN (março de 1996).

mulheres, organizações comunitárias e outras organizações preocupadas com a vida pública e política.

6. A Convenção prevê que, para ser eficaz, essa igualdade deve ser alcançada dentro da estrutura de um sistema político em que cada cidadão goze do direito de votar e ser eleito em eleições periódicas genuínas realizadas com base no sufrágio universal e por voto secreto, de modo a garantir a livre expressão da vontade do eleitorado, conforme previsto nos instrumentos internacionais de direitos humanos, como o artigo 21 da Declaração Universal dos Direitos Humanos e o artigo 25 do Pacto Internacional sobre os Direitos Civis e Políticos.

7. A ênfase da Convenção na importância da igualdade de oportunidades e da participação na vida pública e na tomada de decisões levou o Comitê a revisar o artigo 7 e a sugerir aos Estados Partes que, ao revisarem suas leis e políticas e ao reportar para a Convenção, eles devem levar em conta os comentários e recomendações expostos abaixo.

Comentários

8. A esfera pública e privada da atividade humana sempre foram consideradas distintas e foram reguladas de acordo com isso. Invariavelmente, as mulheres foram designadas para a esfera privada ou doméstica, associadas à reprodução e à criação de filhos, e em todas as sociedades essas atividades foram tratadas como inferiores. Em contraste, a vida pública, que é respeitada e honrada, se estende a uma ampla gama de atividades fora da esfera privada e doméstica. Os homens historicamente dominaram a vida pública e exerceram o poder de confinar e subordinar as mulheres na esfera privada.

9. Apesar do papel central das mulheres em sustentar a família e a sociedade e sua contribuição para o desenvolvimento, elas foram excluídas da vida política e do processo de tomada de decisão, que, não obstante, determinam o padrão de suas vidas diárias e o futuro das sociedades. Particularmente em tempos de crise, essa exclusão silenciou as vozes das mulheres e tornou invisíveis suas contribuições e experiências.

10. Em todas as nações, os fatores mais significativos que inibem a capacidade das mulheres de participar da vida pública têm sido a estrutura cultural de valores e crenças religiosas, a falta de serviços e a falha dos homens em compartilhar as tarefas associadas à organização do lar e ao cuidado e criação de filhos. Em todas as nações, as tradições culturais e as crenças religiosas têm desempenhado um papel no confinamento das mulheres às esferas privadas de atividade e para a sua exclusão da participação ativa na vida pública.

11. Aliviar as mulheres de alguns dos encargos do trabalho doméstico lhes permitiria engajar-se mais plenamente na vida de suas comunidades. A dependência econômica das mulheres em relação aos homens frequentemente as impede de

tomar decisões políticas importantes e de participar ativamente da vida pública. Sua dupla carga de trabalho e sua dependência econômica, juntamente com as longas ou inflexíveis horas de trabalho público e político, impedem que as mulheres sejam mais ativas.

12. Os estereótipos, incluindo aqueles que são perpetuados pela mídia, confina as mulheres na vida política a questões como meio ambiente, crianças e saúde, e as exclui da responsabilidade por finanças, controle orçamentário e resolução de conflitos. A baixa representação das mulheres nas profissões das quais os políticos são recrutados pode criar outro obstáculo. Nos países onde as mulheres líderes assumem o poder, isso pode ser o resultado da influência de seus pais, maridos ou parentes do sexo masculino, em vez do seu próprio sucesso eleitoral.

Sistemas políticos

13. O princípio da igualdade entre mulheres e homens foi afirmado nas constituições e leis da maioria dos países e em todos os instrumentos internacionais. Não obstante, nos últimos 50 anos, as mulheres não alcançaram igualdade, e sua desigualdade tem sido reforçada pelo seu baixo nível de participação na vida pública e política. Políticas desenvolvidas e decisões tomadas apenas por homens refletem apenas parte da experiência humana e potencial. A organização justa e eficaz da sociedade demanda a inclusão e participação de todos os seus membros.

14. Nenhum sistema político conferiu às mulheres tanto o direito quanto o benefício da participação plena e igualitária. Embora sistemas democráticos tenham melhorado as oportunidades das mulheres de se envolverem na vida política, as muitas barreiras econômicas, sociais e culturais que elas continuam a enfrentar têm limitado seriamente sua participação. Mesmo democracias historicamente estáveis falharam em integrar plena e igualmente as opiniões e interesses da metade feminina da população. Sociedades nas quais as mulheres são excluídas da vida pública e da tomada de decisões não podem ser descritas como democráticas. O conceito de democracia terá significado real e dinâmico e efeito duradouro apenas quando a tomada de decisão política for compartilhada por mulheres e homens e levar em conta igualmente os interesses de ambos. O exame dos relatórios dos Estados Partes mostra que onde há participação plena e igual das mulheres na vida pública e na tomada de decisões, a implementação de seus direitos e o cumprimento da Convenção melhoram.

Medidas especiais temporárias

15. Embora a remoção de barreiras jurídicas seja necessária, não é suficiente. O fracasso em alcançar a participação plena e igual das mulheres pode ser não intencional, mas resultado de práticas e procedimentos ultrapassados que inadvertidamente promovem os homens. Nos termos do artigo 4, a Convenção encoraja o uso de medidas especiais temporárias para dar pleno efeito aos artigos 7 e 8. Onde os países desenvolveram estratégias temporárias eficazes na tentativa de

alcançar a igualdade de participação, uma ampla variedade de medidas tem sido implementada, incluindo recrutamento, assistência financeira e treinamento de mulheres candidatas, alteração de procedimentos eleitorais, desenvolvimento de campanhas direcionadas à participação igualitária, estabelecimento de metas e cotas numéricas e seleção de mulheres para nomeação para cargos públicos, como o judiciário ou outros grupos profissionais que desempenham um papel essencial no cotidiano de todas as sociedades. A remoção formal de barreiras e a introdução de medidas especiais temporárias para encorajar a participação igual de homens e mulheres na vida pública de suas sociedades são pré-requisitos essenciais para a verdadeira igualdade na vida política. No entanto, a fim de superar séculos de dominação masculina da esfera pública, as mulheres também necessitam do encorajamento e apoio de todos os setores da sociedade para alcançar uma participação plena e efetiva, encorajamento esse que deve ser liderado pelos Estados Partes da Convenção, bem como por partidos políticos e funcionários públicos. Os Estados Partes têm a obrigação de assegurar que as medidas especiais temporárias sejam claramente concebidas para apoiar o princípio da igualdade e, portanto, cumprir os princípios constitucionais que garantem a igualdade para todos os cidadãos.

Resumo

16. A questão crítica, enfatizada na Plataforma de Ação de Pequim⁵, é a lacuna entre o *de jure* e o *de facto*, ou o direito em oposição à realidade da participação das mulheres na política e na vida pública em geral. Pesquisas demonstram que, se a participação das mulheres atingir 30 a 35% (geralmente denominada “massa crítica”), há um impacto real no estilo político e no conteúdo das decisões, e a vida política é renovada.

17. A fim de alcançar ampla representação na vida pública, as mulheres devem ter plena igualdade no exercício do poder político e econômico; elas devem ser plena e igualmente envolvidas na tomada de decisões em todos os níveis, tanto nacionalmente como internacionalmente, para que possam contribuir para os objetivos de igualdade, desenvolvimento e alcance da paz. Uma perspectiva de gênero é fundamental para que essas metas sejam alcançadas e para que a verdadeira democracia seja assegurada. Por essas razões, é essencial envolver as mulheres na vida pública para aproveitar sua contribuição, assegurar que seus interesses sejam protegidos e cumprir a garantia de que o gozo dos direitos humanos é para todas as pessoas independentemente do gênero. A participação plena das mulheres é essencial não apenas para o seu empoderamento, mas também para o avanço da sociedade como um todo.

O direito de votar e de ser eleito (art. 7º, parágrafo (a))

18. A Convenção obriga os Estados Partes em constituições ou legislações a tomarem medidas adequadas para assegurar que as mulheres, em base de igualdade

com os homens, gozem do direito de votar em todas as eleições e referendos, e de serem eleitas. Estes direitos devem ser gozados tanto *de jure* como exercido *de facto*.

19. A análise dos relatórios dos Estados Partes demonstra que, embora quase todos tenham adotados dispositivos constitucionais ou outros dispositivos legais que concedem a mulheres e homens o igual direito para votar em todas as eleições e referendos públicos, em muitas nações as mulheres continuam a ter dificuldades no exercício desse direito.

20. Fatores que impedem esses direitos incluem o seguinte:

(a) As mulheres frequentemente têm menos acesso do que os homens a informações sobre candidatos e sobre plataformas políticas partidárias e procedimentos de votação, informações que os governos e os partidos políticos têm falhado em fornecer. Outros fatores importantes que inibem o exercício pleno e igualitário pelas mulheres do seu direito de voto incluem seu analfabetismo, sua falta de conhecimento e compreensão sobre os sistemas políticos ou sobre o impacto que as iniciativas políticas terão em suas vidas. A falha em entender os direitos, responsabilidades e oportunidades de mudança conferidas pelo direito de voto também significa que as mulheres nem sempre estão registradas para votar;

(b) A dupla carga de trabalho das mulheres, bem como as restrições financeiras, limitará o tempo das mulheres ou a oportunidade de acompanhar as campanhas eleitorais e de ter plena liberdade para exercer seu voto;

(c) Em muitas nações, as tradições e os estereótipos sociais e culturais desencorajam as mulheres de exercer o seu direito de voto. Muitos homens influenciam ou controlam os votos das mulheres por meio de persuasão ou ação direta, inclusive votando em nome delas. Quaisquer práticas desse tipo devem ser impedidas;

(d) Outros fatores que em alguns países inibem o envolvimento das mulheres na vida pública ou política de suas comunidades incluem restrições à sua liberdade de movimento ou ao seu direito de participar, atitudes negativas predominantes em relação à participação política das mulheres, ou a falta de confiança e apoio a candidatas por parte do eleitorado. Além disso, algumas mulheres consideram o envolvimento na política desagradável e evitam a participação em campanhas políticas.

21. Esses fatores explicam pelo menos parcialmente o paradoxo de que as mulheres, que representam metade de todos os eleitores, não exercem seu poder político nem formam blocos que promoveriam seus interesses ou mudam o governo ou eliminam políticas discriminatórias.

22. O sistema de votação, a distribuição de assentos no Parlamento, a escolha do distrito, todos têm um impacto significativo na proporção de mulheres eleitas para o Parlamento. Os partidos políticos devem abraçar os princípios da igualdade de

oportunidades e democracia e devem se esforçar para equilibrar o número de candidatos do sexo masculino e feminino.

23. O gozo do direito de voto pelas mulheres não deve estar sujeito a restrições ou condições que não se apliquem aos homens ou que tenham um impacto desproporcional sobre as mulheres. Por exemplo, limitar o direito de voto a pessoas que tenham um nível específico de educação, que possuam uma qualificação mínima de propriedade ou que sejam alfabetizadas não é apenas irracional, como pode violar a garantia universal dos direitos humanos. É também provável que tenha um impacto desproporcional sobre as mulheres, contrariando assim as disposições da Convenção.

O direito de participar na formulação de políticas governamentais (art. 7º, parágrafo (b))

24. A participação das mulheres no governo no nível político continua baixa em geral. Embora progresso significativo tenha sido feito e em alguns países a igualdade tenha sido alcançada, em muitos países a participação das mulheres tem na realidade sido reduzida.

25. O artigo 7 (b) também exige que os Estados Partes assegurem que as mulheres tenham o direito de participar plenamente e de serem representadas na formulação de políticas públicas em todos os setores e níveis. Isso facilitaria a integração dos problemas de gênero e contribuiria com uma perspectiva de gênero para a formulação de políticas públicas.

26. Os Estados Partes têm a responsabilidade, no lugar que estiver sob seu controle, tanto de nomear mulheres para cargos de tomada de decisão de alto nível quanto, naturalmente, de consultar grupos que sejam amplamente representativos das visões e dos interesses das mulheres.

27. Os Estados Partes têm uma obrigação adicional de garantir que as barreiras à participação plena das mulheres na formulação de políticas governamentais sejam identificadas e superadas. Essas barreiras incluem a complacência quando mulheres são indicadas para cargos simbólicos, e atitudes tradicionais e costumeiras que desencorajam a participação das mulheres. Quando as mulheres não são amplamente representadas nos níveis superiores do governo ou são inadequadamente ou nem consultadas, as políticas governamentais não serão abrangentes e eficazes.

28. Embora os Estados Partes detenham, em geral, o poder de nomear mulheres para cargos superiores de gabinete e de administração, os partidos políticos também têm a responsabilidade de garantir que as mulheres sejam incluídas nas listas partidárias e sejam nomeadas para eleição nas áreas em que têm probabilidade de sucesso eleitoral. Os Estados Partes também devem se esforçar para garantir que as mulheres sejam nomeadas para os órgãos consultivos do

governo em igualdade de condições com os homens e que esses órgãos levem em conta, conforme apropriado, os pontos de vista de grupos representativos de mulheres. É responsabilidade fundamental do governo encorajar essas iniciativas para conduzir e guiar a opinião pública e para mudar atitudes que discriminam as mulheres ou desencorajam o envolvimento delas na vida política e pública.

29. Medidas que foram adotadas por vários Estados Partes para assegurar a participação igual das mulheres nas posições superiores de governo e administrativas e como membros dos órgãos consultivos do governo incluem: a adoção de uma regra pela qual, quando potenciais nomeados são igualmente qualificados, a preferência será dada a uma mulher indicada; a adoção de uma regra de que nenhum dos sexos deve constituir menos de 40% dos membros de um órgão público; uma cota para mulheres membros do gabinete e para nomeação para cargos públicos; e consulta a organizações de mulheres para garantir que mulheres qualificadas sejam nomeadas para membros de órgãos e repartições públicos e o desenvolvimento e manutenção de registros dessas mulheres a fim de facilitar a nomeação de mulheres para indicação para órgãos e postos públicos. Onde membros são designados para órgãos consultivos mediante a nomeação de organizações privadas, os Estados Partes devem encorajar essas organizações a nomear mulheres qualificadas e adequadas para se tornarem membros desses órgãos.

O direito de ocupar cargos públicos e de exercer todas as funções públicas (art. 7º, parágrafo (b))

30. O exame dos relatórios dos Estados Partes demonstra que as mulheres são excluídas das posições mais altas nos cargos de governo, na administração pública, no Judiciário e nos sistemas de justiça. As mulheres raramente são nomeadas para essas posições superiores ou influentes e embora seu número possa estar aumentando em alguns Estados nos níveis mais baixos e em postos geralmente associados ao lar ou à família, elas formam apenas uma minúscula minoria em posições de tomada de decisões referentes a política ou desenvolvimento econômicos, relações políticas, defesa, missões de pacificação, resolução de conflitos ou interpretação e determinação constitucional.

31. O exame dos relatórios dos Estados Partes também demonstra que em certos casos a lei exclui as mulheres de exercerem poderes reais, de servirem como juízas em tribunais religiosos ou tradicionais investidos de jurisdição em nome do Estado ou de uma plena participação das forças armadas. Estas disposições discriminam as mulheres, negam à sociedade as vantagens do seu envolvimento e de suas competências nessas áreas da vida de suas comunidades e contrariam os princípios da Convenção.

O direito de participar de organizações não governamentais, públicas e políticas (art. 7º, parágrafo (c))

32. Um exame dos relatórios dos Estados Partes demonstra que, nas poucas ocasiões em que a informação relativa aos partidos políticos é fornecida, as mulheres estão sub-representadas ou concentradas em papéis menos influentes do que os homens. Como os partidos políticos são um veículo importante nos papéis de tomada de decisão, os governos devem encorajar os partidos políticos a examinar a extensão à qual as mulheres são participantes plenas e iguais em suas atividades e, onde isso não ocorre, devem identificar as razões para isso. Os partidos políticos devem ser encorajados a adotar medidas efetivas, incluindo o fornecimento de informações, recursos financeiros e outros, para superar os obstáculos à participação e representação plena das mulheres e para garantir que as mulheres tenham oportunidades iguais na prática de atuarem como dirigentes partidárias e de serem nomeadas como candidatas para a eleição.

33. As medidas que foram adotadas por alguns partidos políticos incluem a destinação para mulheres de um determinado número mínimo ou percentual de posições em seus órgãos executivos, assegurando que haja um equilíbrio entre o número de candidatos do sexo masculino e feminino indicados para eleição, e assegurando que as mulheres não sejam consistentemente designadas para distritos eleitorais menos favoráveis ou para posições menos vantajosas numa lista partidária. Os Estados Partes devem assegurar que tais medidas especiais temporárias sejam especificamente permitidas pela legislação antidiscriminação ou outras garantias constitucionais de igualdade.

34. Outras organizações, como sindicatos e partidos políticos, têm a obrigação de demonstrar seu compromisso com o princípio da igualdade de gênero em suas constituições, na aplicação dessas regras e na composição de seus membros com representação de gênero equilibrada em seus conselhos executivos para que esses organismos possam se beneficiar da participação plena e igualitária de todos os setores da sociedade e de contribuições feitas por ambos os sexos. Essas organizações também fornecem um valioso campo de treinamento para mulheres em habilidades políticas, participação e liderança, assim como as organizações não governamentais (ONGs).

Artigo 8 (nível internacional)

Os Estados Partes devem tomar todas as medidas apropriadas para assegurar às mulheres, em igualdade de condições com os homens e sem qualquer discriminação, a oportunidade de representarem seus governos a nível internacional e de participarem do trabalho das organizações internacionais.

Comentários

35. De acordo com o artigo 8, os Governos são obrigados a garantir a presença de mulheres em todos os níveis e em todas as áreas de relações internacionais. Isso requer que elas sejam incluídas em assuntos econômicos e militares, tanto na

diplomacia multilateral quanto bilateral, e em delegações oficiais para conferências internacionais e regionais.

36. A partir do exame dos relatórios dos Estados Partes, é evidente que as mulheres estão grosseiramente sub-representadas nos serviços diplomáticos e estrangeiros da maioria dos governos e, particularmente nas hierarquias mais altas. As mulheres tendem a ser designadas para embaixadas de menor importância para as relações exteriores do país e, em alguns casos, as mulheres são discriminadas em termos de suas nomeações por restrições relativas ao seu estado civil. Em outros casos, os benefícios do cônjuge e da família concedidos a diplomatas do sexo masculino não estão disponíveis para mulheres em posições paralelas. Oportunidades para mulheres se engajarem no trabalho internacional são frequentemente negadas por causa de suposições sobre suas responsabilidades domésticas, incluindo que o cuidado com os dependentes da família irá impedi-las de aceitar uma indicação.

37. Muitas Missões Permanentes junto às Nações Unidas e a outras organizações internacionais não têm mulheres entre seus diplomatas e têm muito poucas em níveis superiores. A situação é semelhante em reuniões de especialistas e conferências que estabelecem metas, agendas e prioridades internacionais e globais. Organizações do sistema das Nações Unidas e várias estruturas econômicas, políticas e militares em nível regional tornaram-se importantes empregadores públicos internacionais, mas também aqui as mulheres têm permanecido uma minoria concentrada em cargos de nível inferior.

38. Existem poucas oportunidades para mulheres e homens, em igualdade de condições, representarem os Governos a nível internacional e participarem no trabalho de organizações internacionais. Isto é frequentemente o resultado de uma ausência de critérios e processos objetivos para nomeação e promoção a posições relevantes e delegações oficiais.

39. A globalização do mundo contemporâneo faz a inclusão das mulheres e sua participação em organizações internacionais, em igualdade de condições com os homens, cada vez mais importante. A integração de uma perspectiva de gênero e dos direitos humanos das mulheres na agenda de todos os organismos internacionais é um imperativo do governo. Muitas decisões cruciais sobre questões globais, como pacificação e resolução de conflitos, gastos militares e desarmamento nuclear, desenvolvimento e meio ambiente, ajuda externa e reestruturação econômica, são tomadas com participação limitada das mulheres. Isto está em forte contraste com a sua participação nestas áreas a nível não governamental.

40. A inclusão de uma massa crítica de mulheres em negociações internacionais, atividades de manutenção da paz, todos os níveis de diplomacia preventiva, mediação, assistência humanitária, reconciliação social, negociações de paz e sistema internacional de justiça criminal fará uma diferença. Ao abordar conflitos

armados ou outros, uma perspectiva e análise de gênero são necessárias para entender seus efeitos diferentes sobre mulheres e homens.¹¹

Recomendações

Artigos 7 e 8

41. Os Estados Partes devem assegurar que suas constituições e legislações cumpram os princípios da Convenção e, em particular, os artigos 7 e 8.

42. Os Estados Partes têm a obrigação de adotar todas as medidas apropriadas, inclusive a promulgação de legislação apropriada que cumpra com sua Constituição, para assegurar que organizações como partidos políticos e sindicatos, que podem não estar sujeitas diretamente às obrigações decorrentes da Convenção, não discriminem as mulheres e respeitem os princípios contidos nos artigos 7 e 8.

43. Os Estados Partes devem identificar e implementar medidas especiais temporárias para assegurar a igualdade de representação das mulheres em todos os campos abrangidos pelos artigos 7 e 8.

44. Os Estados Partes devem explicar a razão para, e o efeito de, quaisquer reservas aos artigos 7 ou 8 e indicar onde as reservas refletem atitudes tradicionais, costumeiras ou estereotipadas em relação aos papéis das mulheres na sociedade, bem como os passos que estão sendo adotados pelos Estados Partes para mudar essas atitudes. Os Estados Partes devem manter a necessidade de tais reservas sob estreita revisão e em seus relatórios devem incluir um cronograma para sua remoção.

Artigo 7

45. As medidas que devem ser identificadas, implementadas e monitoradas para a eficácia incluem, de acordo com o artigo 7, parágrafo (a), aquelas destinadas a:

(a) Alcançar um equilíbrio entre mulheres e homens ocupando cargos públicos eleitos;

(b) Garantir que as mulheres entendam seu direito de voto, a importância deste direito e como exercê-lo;

(c) Garantir que as barreiras à igualdade sejam superadas, incluindo aquelas resultantes de analfabetismo, linguagem, pobreza e impedimentos à liberdade de movimento das mulheres;

¹¹ Ver parágrafo 141 da Plataforma de Ação adotada pela Quarta Conferência Mundial sobre a Mulher, realizada em Pequim de 4 a 15 de setembro de 1995 (A/CONF.177/20, cap. I, resolução 1, anexo II). Ver também o parágrafo 134, que diz em parte: "The equal access and full participation of women in power structures and their full involvement in all efforts for the prevention and resolution of conflicts are essential for the maintenance and promotion of peace and security."

(d) Ajudar as mulheres que experimentam tais desvantagens para exercer seu direito de votar e de serem eleitas.

46. De acordo com o artigo 7, parágrafo (b), tais medidas incluem aquelas destinadas a garantir:

(a) Igualdade de representação das mulheres na formulação de políticas governamentais;

(b) A fruição pelas mulheres na prática do direito igual de ocupar cargos públicos;

(c) Processos de recrutamento dirigidos a mulheres de modo aberto e com a possibilidade de recurso.

47. De acordo com o artigo 7, parágrafo (c), tais medidas incluem aquelas destinadas a:

(a) Assegurar a promulgação de legislação efetiva que proíba a discriminação contra as mulheres;

(b) Encorajar as organizações não governamentais e as associações públicas e políticas a adotarem estratégias que incentivem a representação e a participação das mulheres em seu trabalho.

48. Ao relatar nos termos do artigo 7, os Estados Partes devem:

(a) Descrever as disposições legais que dão efeito aos direitos contidos no artigo 7;

(b) Fornecer detalhes sobre quaisquer restrições a esses direitos, sejam decorrentes de disposições legais ou de práticas tradicionais, religiosas ou culturais;

(c) Descrever as medidas introduzidas e designadas para superar as barreiras ao exercício desses direitos;

(d) Incluir dados estatísticos, desagregados por sexo, mostrando a porcentagem de mulheres em relação aos homens que desfrutaram desses direitos;

(e) Descrever os tipos de formulação de políticas, incluindo aquelas associadas a programas de desenvolvimento, nas quais as mulheres participam e o nível e extensão de sua participação;

(f) Nos termos do artigo 7, parágrafo (c), descrever em que extensão as mulheres participam em organizações não governamentais nos seus países, incluindo organizações de mulheres;

(g) Analisar em que medida o Estado Parte assegura que essas organizações sejam consultadas e o impacto do seu aconselhamento em todos os níveis de formulação e implementação de políticas governamentais;

(h) Fornecer informações concernentes, e analisar fatores contribuindo para a sub-representação das mulheres como membros e funcionárias de partidos políticos, sindicatos, organizações de empregadores e associações profissionais.

Artigo 8

49. As medidas que devem ser identificadas, implementadas e monitoradas para a efetividade incluem aquelas destinadas a assegurar um melhor equilíbrio de gênero na composição de todos os órgãos das Nações Unidas, incluindo os Comitês Principais da Assembleia Geral, o Conselho Econômico e Social e órgãos especialistas, incluindo órgãos de tratados, e em nomeações para grupos de trabalho independentes ou como país ou relatoras especiais.

50. Ao relatar nos termos do artigo 8, os Estados Partes devem:

(a) Fornecer estatísticas, desagregadas por sexo, mostrando a porcentagem de mulheres em seu serviço estrangeiro ou regularmente engajadas em representação internacional ou em trabalho em nome do Estado, incluindo participação em delegações governamentais em conferências internacionais e nomeações para papéis de manutenção de paz ou resolução de conflitos, e sua antiguidade no setor relevante;

(b) Descrever os esforços para estabelecer critérios e processos objetivos para a nomeação e promoção de mulheres para cargos relevantes e delegações oficiais;

(c) Descrever os passos tomados para disseminar amplamente informações sobre os compromissos internacionais do Governo que afetam as mulheres e os documentos oficiais emitidos por fóruns multilaterais, em particular, a órgãos governamentais e não governamentais responsáveis pelo avanço das mulheres;

(d) Fornecer informações sobre a discriminação contra as mulheres por causa de suas atividades políticas, seja como indivíduos ou como membros de organizações de mulheres ou outras organizações.

Recomendação Geral n. 24¹: Artigo 12 da Convenção (mulheres e saúde)

Tradução: Mariana Contreras Barroso e Giovanna de Abreu Castello Branco (Alunas da Clínica de Direito Internacional de Direitos Humanos do Núcleo de Estudo Internacionais, NEI – USP)

Revisão Final: Morgana Medeiros Espíndola de Carvalho (Pesquisadora Voluntária – Núcleo Especializado de Cidadania e Direitos Humanos)

Paula Sant’Anna Machado de Souza (Defensora Pública do Núcleo de Promoção e Defesa dos Direitos das Mulheres)

1. O Comitê para a Eliminação da Discriminação contra as Mulheres, afirmando que o acesso aos cuidados de saúde, inclusive a saúde reprodutiva, é um direito básico da Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres, decidiu, em sua vigésima sessão, nos termos do artigo 21, elaborar uma recomendação geral sobre o artigo 12 da Convenção.

Antecedentes

2. A observância pelos Estados Partes do artigo 12 da Convenção é central para a saúde e o bem-estar das mulheres. Isso exige que os Estados eliminem a discriminação contra as mulheres em seu acesso aos serviços de saúde durante todo o ciclo da vida, particularmente nas áreas de planejamento familiar, gravidez e parto e durante o período pós-parto. O exame dos relatórios apresentados pelos Estados Partes, em conformidade com o artigo 18 da Convenção, demonstra que a saúde das mulheres é uma questão que é reconhecida como uma preocupação central na promoção da saúde e bem-estar das mulheres. Para o benefício dos Estados Partes e daqueles que têm interesse particular e preocupação com as questões que cercam a saúde das mulheres, a presente recomendação geral procura elaborar o entendimento do Comitê acerca do artigo 12 e abordar medidas para eliminar a discriminação a fim de realizar o direito das mulheres ao mais alto padrão atingível de saúde.

3. As recentes conferências mundiais das Nações Unidas também consideraram esses objetivos. Ao preparar esta recomendação geral, o Comitê levou em conta os programas relevantes de ação adotados nas conferências mundiais das Nações Unidas e, em particular, os da Conferência Mundial sobre Direitos Humanos de 1993, da Conferência Internacional sobre População e Desenvolvimento de 1994 e a Quarta Conferência Mundial sobre a Mulher de 1995. O Comitê também notou o trabalho da Organização Mundial da Saúde (OMS), do Fundo de População das Nações Unidas (UNFPA) e de outros órgãos das Nações Unidas. Colaborou com um

¹ Vigésima sessão (1999).

grande número de organizações não governamentais com especialização em saúde da mulher na preparação desta recomendação geral.

4. O Comitê observa a ênfase que outros instrumentos das Nações Unidas atribuem ao direito à saúde e às condições que permitem uma boa saúde. Entre esses instrumentos estão a Declaração Universal dos Direitos Humanos, o Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, o Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos, a Convenção sobre os Direitos da Criança e a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial.

5. O Comitê se refere também às suas recomendações gerais anteriores sobre circuncisão feminina, vírus da imunodeficiência humana / síndrome da imunodeficiência adquirida (HIV/SIDA), mulheres com deficiência, violência contra as mulheres e igualdade nas relações familiares, todas elas referentes a questões indispensáveis para a observância plena do artigo 12 da Convenção.

6. Embora as diferenças biológicas entre mulheres e homens possam levar a diferenças no estado de saúde, existem fatores sociais que são determinantes do estado de saúde de mulheres e homens e que podem variar entre as próprias mulheres. Por essa razão, atenção especial deve ser dada às necessidades e direitos de saúde das mulheres pertencentes a grupos vulneráveis e desfavorecidos, tais como mulheres migrantes, mulheres refugiadas e deslocadas internamente, meninas e mulheres idosas, mulheres na prostituição, mulheres indígenas e mulheres com deficiências físicas ou mentais.

7. O Comitê observa que a plena realização do direito das mulheres à saúde só pode ser alcançada quando os Estados Partes cumprem sua obrigação de respeitar, proteger e promover o direito humano fundamental das mulheres ao bem-estar nutricional durante todo o seu ciclo de vida por meio de um suprimento alimentar seguro, nutritivo e adaptado às condições locais. Para este fim, os Estados Partes devem tomar medidas para facilitar o acesso físico e econômico aos recursos produtivos, especialmente para as mulheres de regiões rurais, e para assegurar que as necessidades nutricionais especiais de todas as mulheres dentro de sua jurisdição sejam atendidas.

Artigo 12

8. O artigo 12 tem a seguinte redação:

“1 - Os Estados Partes devem tomar todas as medidas apropriadas para eliminar a discriminação contra as mulheres no domínio dos cuidados de saúde, afim de garantir, com base na igualdade dos homens e das mulheres, o acesso aos serviços de saúde, incluindo aqueles relacionados ao planejamento familiar.

2 - Não obstante as disposições do parágrafo 1 deste artigo, os Estados Partes fornecerão às mulheres serviços apropriados relacionados a gravidez, parto e período pós-natal, concedendo serviços gratuitos sempre que necessário, assim como uma nutrição adequada durante a gravidez e o aleitamento.”

Os Estados Partes são encorajados a abordar a questão da saúde da mulher ao longo de toda a sua vida. Para os propósitos da presente recomendação geral, portanto, “mulheres” inclui meninas e adolescentes. A recomendação geral estabelecerá a análise do Comitê sobre os elementos chave do artigo 12.

Elementos chave

Artigo 12 (1)

9. Os Estados Partes estão em melhor posição para informar sobre os problemas de saúde mais críticos que afetam as mulheres em cada país. Portanto, a fim de permitir que o Comitê avalie se as medidas para eliminar a discriminação contra a mulher no campo da assistência médica são apropriadas, os Estados Partes devem informar sobre sua legislação, planos e políticas de saúde para mulheres com dados confiáveis, desagregados por sexo, sobre a incidência e gravidade de doenças e condições perigosas para a saúde e nutrição das mulheres e sobre a disponibilidade e custo-eficácia de medidas preventivas e curativas. Os relatórios apresentados ao Comitê devem demonstrar que a legislação, os planos e as políticas de saúde se baseiam em pesquisa e avaliação científica e ética do estado e necessidades de saúde das mulheres naquele país e levam em consideração quaisquer variações étnicas, regionais ou comunitárias, ou práticas baseadas na religião, tradição ou cultura.

10. Os Estados Partes são incentivados a incluir em seus relatórios informações sobre doenças, condições de saúde e condições perigosas para a saúde que afetem as mulheres ou certos grupos de mulheres de maneira diferente dos homens, bem como informações sobre possíveis intervenções nesse sentido.

11. As medidas para eliminar a discriminação contra as mulheres são consideradas inadequadas se um sistema de saúde não tiver serviços para prevenir, detectar e tratar doenças específicas de mulheres. É discriminatório para um Estado Parte se recusar a fornecer legalmente o desempenho de certos serviços de saúde reprodutiva para mulheres. Por exemplo, se os prestadores de serviços de saúde se recusarem a realizar esses serviços por razões de consciência, devem ser introduzidas medidas para garantir que as mulheres sejam encaminhadas a provedores de saúde alternativos.

12. Os Estados Partes devem informar sobre sua compreensão de como as políticas e medidas sobre assistência médica abordam os direitos de saúde das mulheres sob a perspectiva das necessidades e interesses das mulheres e como ela

aborda características e fatores que diferem para as mulheres em comparação aos homens, como:

(a) Fatores biológicos que diferem para as mulheres em comparação com os homens, como seu ciclo menstrual, sua função reprodutiva e a menopausa. Outro exemplo é o maior risco de exposição a doenças sexualmente transmissíveis que as mulheres enfrentam;

(b) Fatores socioeconômicos que variam para as mulheres em geral e alguns grupos de mulheres em particular. Por exemplo, relações de poder desiguais entre mulheres e homens em casa e no local de trabalho podem afetar negativamente a nutrição e a saúde das mulheres. Elas também podem estar expostas a diferentes formas de violência que podem afetar sua saúde. As meninas e adolescentes geralmente são vulneráveis ao abuso sexual por homens mais velhos e por membros da família, o que as coloca em risco de danos físicos e psicológicos e de gravidez precoce e indesejada. Algumas práticas culturais ou tradicionais, como a mutilação genital feminina, também apresentam alto risco de morte e incapacidade;

(c) Fatores psicossociais que variam entre mulheres e homens incluem depressão em geral e depressão pós-parto em particular, bem como outras condições psicológicas, como aquelas que levam a transtornos alimentares como anorexia e bulimia;

(d) Embora a falta de respeito pela confidencialidade dos pacientes afete homens e mulheres, ela pode impedir que as mulheres busquem aconselhamento e tratamento, afetando negativamente sua saúde e bem-estar. As mulheres estarão menos dispostas, por essa razão, a procurar assistência médica para doenças do trato genital, contracepção ou aborto incompleto e nos casos em que tenham sofrido violência sexual ou física.

13. O dever dos Estados Partes de garantir, em condições de igualdade entre homens e mulheres, o acesso a serviços de assistência médica, informação e educação implica a obrigação de respeitar, proteger e cumprir os direitos das mulheres aos cuidados de saúde. Os Estados Partes têm a responsabilidade de garantir que a legislação, a ação executiva e a política cumpram essas três obrigações. Eles também devem implementar um sistema que garanta a efetividade das ações judiciais. Não fazer isso constituirá uma violação do artigo 12.

14. A obrigação de respeitar os direitos exige que os Estados Partes se abstenham de obstruir as medidas tomadas pelas mulheres na busca de seus objetivos de saúde. Os Estados Partes devem informar sobre como os prestadores de serviços de saúde públicos e privados cumprem suas obrigações de respeitar os direitos das mulheres de terem acesso à assistência médica. Por exemplo, os Estados Partes não devem restringir o acesso das mulheres aos serviços de saúde ou às clínicas que prestam esses serviços porque as mulheres não têm autorização de

maridos, parceiros, pais ou autoridades de saúde, porque são solteiras² ou porque são mulheres. Outras barreiras ao acesso das mulheres aos cuidados de saúde apropriados incluem leis que criminalizam os procedimentos médicos necessários apenas às mulheres e punem as mulheres que se submetem a esses procedimentos.

15. A obrigação de proteger os direitos relativos à saúde da mulher requer que os Estados Partes, seus agentes e funcionários adotem medidas para prevenir e impor sanções por violações de direitos por particulares e organizações. Uma vez que a violência por motivos de gênero é um problema crítico de saúde para as mulheres, os Estados Partes devem assegurar:

(a) A promulgação e aplicação eficaz de leis e a formulação de políticas, incluindo protocolos de cuidados de saúde e procedimentos hospitalares para abordar a violência contra as mulheres e o abuso sexual de crianças do sexo feminino, e a prestação de serviços de saúde apropriados;

(b) Treinamento sensível ao gênero para permitir que os profissionais de saúde detectem e gerenciem as consequências para a saúde da violência baseada no gênero;

(c) Procedimentos justos e seguros para ouvir queixas e impor sanções apropriadas aos profissionais de saúde culpados de abuso sexual de pacientes mulheres;

(d) A promulgação e aplicação efetiva de leis que proíbem a mutilação genital feminina e o casamento de crianças do sexo feminino.

16. Os Estados Partes devem assegurar que proteção adequada e serviços de saúde, incluindo tratamento de trauma e aconselhamento, sejam fornecidos para mulheres em circunstâncias especialmente difíceis, tais como aquelas presas em situações de conflito armado e mulheres refugiadas.

17. O dever de cumprir esses direitos impõe aos Estados Partes a obrigação de adotar as medidas legislativas, judiciais, administrativas, orçamentárias, econômicas e outras, de acordo com a máxima possibilidade dos recursos disponíveis, para assegurar que as mulheres realizem seus direitos à assistência médica. Estudos como os que enfatizam as altas taxas de mortalidade e morbidade maternas no mundo e o grande número de casais que gostariam de limitar o tamanho de suas famílias, mas não têm acesso ou não usam qualquer forma de contracepção, fornecem uma indicação importante para os Estados Partes de possíveis violações das suas obrigações de garantir o acesso das mulheres aos cuidados de saúde. O Comitê pede aos Estados Partes que informem sobre o que fizeram para abordar a magnitude da falta de saúde das mulheres, em particular

² Ver *Documentos Oficiais da Assembleia Geral*, 49ª Sessão, Suplemento nº 38 (A/49/38), cap. I, sec. A, recomendação geral 21, par. 29.

quando ela surge de condições evitáveis, como tuberculose e HIV/SIDA. O Comitê está preocupado com a evidência de que os Estados estão renunciando a essas obrigações ao transferirem as funções de saúde do Estado para agências privadas. Os Estados Partes não podem se eximir de responsabilidade nessas áreas delegando ou transferindo esses poderes para agências do setor privado. Os Estados Partes devem, portanto, informar o que fizeram para organizar seus processos governamentais e todas as estruturas por meio das quais o poder público é exercido para promover e proteger a saúde da mulher. Eles devem incluir informações sobre medidas positivas tomadas para frear as violações dos direitos das mulheres por terceiros e para proteger sua saúde e as medidas que tomaram para garantir a prestação de tais serviços.

18. As questões do HIV/SIDA e outras doenças sexualmente transmissíveis são centrais para os direitos das mulheres e das adolescentes à saúde sexual. Adolescentes e mulheres em muitos países não têm acesso adequado a informações e serviços necessários para garantir a saúde sexual. Como consequência de relações de poder desiguais baseadas no gênero, as mulheres e adolescentes geralmente não conseguem se recusar a ter relações sexuais nem insistir em práticas sexuais seguras e responsáveis. Práticas tradicionais prejudiciais, como mutilação genital feminina, poligamia, bem como estupro conjugal, também podem expor meninas e mulheres ao risco de contrair HIV/SIDA e outras doenças sexualmente transmissíveis. As mulheres na prostituição também são particularmente vulneráveis a essas doenças. Os Estados Partes devem garantir, sem preconceito ou discriminação, o direito à informação, educação e serviços sobre saúde sexual para todas as mulheres e meninas, incluindo aquelas que foram traficadas, mesmo que não residam legalmente no país. Em particular, os Estados Partes devem assegurar os direitos dos adolescentes dos sexos feminino e masculino à educação em saúde sexual e reprodutiva por pessoal devidamente treinado em programas especialmente projetados que respeitem seus direitos à privacidade e confidencialidade.

19. Em seus relatórios, os Estados Partes devem identificar o critério pelo qual avaliam se as mulheres têm acesso a cuidados de saúde em condições de igualdade entre homens e mulheres, a fim de demonstrar o cumprimento do artigo 12. Ao aplicar esses critérios, os Estados Partes devem ter em mente as disposições do artigo 1 da Convenção. Os relatórios devem, portanto, incluir comentários sobre o impacto que as políticas, procedimentos, leis e protocolos de saúde têm sobre as mulheres, em comparação com os homens.

20. As mulheres têm o direito de serem plenamente informadas, por pessoal devidamente treinado, de suas opções em concordar com tratamento ou pesquisa, incluindo possíveis benefícios e potenciais efeitos adversos dos procedimentos propostos e alternativas disponíveis.

21. Os Estados Partes devem informar sobre as medidas tomadas para eliminar as barreiras que as mulheres enfrentam no acesso aos serviços de assistência médica e sobre as medidas que tomaram para assegurar às mulheres o acesso oportuno e acessível a tais serviços. Essas barreiras incluem requisitos ou condições que prejudicam o acesso das mulheres, tais como altas taxas para serviços de assistência médica, a exigência de autorização preliminar pelo cônjuge, pais ou autoridades hospitalares, a distância dos centros de saúde e a ausência de transporte público adequado e acessível.

22. Os Estados Partes também devem informar sobre as medidas tomadas para garantir o acesso a serviços de assistência médica de qualidade, por exemplo, tornando-os aceitáveis para as mulheres. Os serviços aceitáveis são aqueles que são prestados de maneira a garantir que a mulher conceda seu consentimento de forma plenamente informada, que respeitem sua dignidade, que garantam sua confidencialidade e que sejam sensíveis às suas necessidades e perspectivas. Os Estados Partes não devem permitir formas de coerção, como esterilização não consensual, testes obrigatórios para doenças sexualmente transmissíveis ou testes obrigatórios de gravidez como condição de emprego, que violem os direitos das mulheres ao consentimento informado e à dignidade.

23. Em seus relatórios, os Estados Partes devem indicar as medidas que tomaram para assegurar o acesso oportuno à gama de serviços relacionados ao planejamento familiar em particular e à saúde sexual e reprodutiva em geral. Atenção especial deve ser dada à educação em saúde dos adolescentes, incluindo informações e aconselhamento sobre todos os métodos de planejamento familiar.³

24. O Comitê está preocupado com as condições dos serviços de assistência médica para mulheres idosas, não apenas porque as mulheres muitas vezes vivem mais que os homens e são mais propensas que os homens a sofrer de doenças crônicas incapacitantes e degenerativas, como osteoporose e demência, mas porque elas geralmente têm a responsabilidade por seus cônjuges idosos. Portanto, os Estados Partes devem tomar medidas apropriadas para garantir o acesso das mulheres idosas a serviços de saúde que abordem as deficiências e incapacidades associadas ao envelhecimento.

25. As mulheres com deficiência, de todas as idades, muitas vezes têm dificuldade de acesso físico aos serviços de saúde. As mulheres com deficiências mentais são particularmente vulneráveis, embora haja uma compreensão limitada, em geral, sobre a ampla gama de riscos à saúde mental aos quais as mulheres são desproporcionalmente suscetíveis como resultado da discriminação de gênero, violência, pobreza, conflito armado, deslocamento e outras formas de privação social. Os Estados Partes devem tomar medidas apropriadas para assegurar que os

³ A educação em saúde para adolescentes deve abordar, *inter alia*, a igualdade de gênero, a violência, a prevenção de doenças sexualmente transmissíveis e os direitos reprodutivos e de saúde sexual.

serviços de saúde sejam sensíveis às necessidades das mulheres com deficiências e respeitem seus direitos humanos e sua dignidade.

Artigo 12 (2)

26. Os relatórios também devem incluir que medidas os Estados Partes adotaram para garantir serviços adequados às mulheres em relação à gravidez, ao parto e ao período pós-natal. As informações sobre as taxas em que essas medidas reduziram a mortalidade e a morbidade materna em cada país, em geral, e em grupos, regiões e comunidades vulneráveis, em particular, também devem ser incluídas.

27. Os Estados Partes devem incluir em seus relatórios como fornecem serviços gratuitos, quando necessário, para garantir gestações, partos e períodos pós-parto seguros para as mulheres. Muitas mulheres correm o risco de morte ou invalidez por causas relacionadas à gravidez porque não têm recursos para obter ou acessar os serviços necessários, que incluem serviços pré-natais, de maternidade e pós-natais. O Comitê observa que é dever dos Estados Partes garantir o direito das mulheres à maternidade segura e aos serviços obstétricos de emergência, e eles devem alocar a esses serviços o máximo dos recursos disponíveis.

Outros artigos relevantes da Convenção

28. Ao relatar as medidas adotadas para cumprir o artigo 12, os Estados Partes são instados a reconhecer sua interconexão com outros artigos da Convenção que afetam a saúde da mulher. Esses artigos incluem o artigo 5 (b), que exige que os Estados Partes assegurem que a educação familiar inclua uma compreensão adequada da maternidade como uma função social; o artigo 10, que exige que os Estados Partes assegurem o acesso igualitário à educação, permitindo assim que as mulheres tenham acesso mais rápido à assistência médica e reduzindo as taxas de abandono dos estudos por estudantes do sexo feminino, que são frequentemente o resultado de uma gravidez prematura; o artigo 10 (h), que exige que os Estados Partes forneçam às mulheres e meninas acesso a informações educacionais específicas para ajudar a garantir a saúde e o bem-estar das famílias, incluindo informações e conselhos sobre planejamento familiar; o artigo 11, que diz respeito, em parte, à proteção da saúde e segurança das mulheres nas condições de trabalho, incluindo a proteção da função reprodutiva, a proteção especial contra os tipos de trabalho prejudiciais durante a gravidez e a concessão de licença-maternidade remunerada; o artigo 14, parágrafo 2 (b), que exige que os Estados Partes assegurem o acesso das mulheres de regiões rurais a instalações de saúde adequadas, incluindo informações, aconselhamento e serviços de planejamento familiar, e (h), que obriga os Estados Partes a tomarem todas as medidas apropriadas para assegurar condições de vida adequadas, particularmente habitação, saneamento, eletricidade e abastecimento de água, transporte e comunicações, todos fundamentais para a prevenção de doenças e para a promoção de bons cuidados de saúde; e o artigo 16, parágrafo 1 (e), que exige que os Estados Partes assegurem que as mulheres tenham

os mesmos direitos que os homens de decidir livre e responsavelmente sobre o número e espaçamento de seus filhos e ter acesso à informação, educação e meios para permitir o exercício desses direitos. O artigo 16, parágrafo 2, proíbe o noivado e o casamento de crianças, fator importante na prevenção dos danos físicos e emocionais que surgem do parto prematuro.

Recomendações para ação do governo

29. Os Estados Partes devem implementar uma estratégia nacional abrangente para promover a saúde da mulher durante toda a sua vida. Isto incluirá intervenções destinadas tanto à prevenção e tratamento de doenças e condições que afetam as mulheres, como a responder à violência contra as mulheres, e assegurará acesso universal a todas as mulheres a uma gama completa de assistência médica de alta qualidade e acessíveis, incluindo serviços de saúde sexual e reprodutiva.

30. Os Estados Partes devem alocar recursos orçamentários, humanos e administrativos adequados para assegurar que a saúde da mulher receba uma parcela do orçamento geral da saúde comparável à da saúde do homem, levando em consideração suas diferentes necessidades de saúde.

31. Os Estados Partes devem também, em particular:

(a) Colocar uma perspectiva de gênero no centro de todas as políticas e programas que afetam a saúde da mulher e envolver as mulheres no planejamento, implementação e monitoramento de tais políticas e programas e na prestação de serviços de saúde para as mulheres;

(b) Assegurar a remoção de todas as barreiras ao acesso das mulheres aos serviços, educação e informação de saúde, inclusive na área da saúde sexual e reprodutiva, e, em particular, alocar recursos para programas dirigidos a adolescentes para a prevenção e tratamento de doenças sexualmente transmissíveis, incluindo HIV/SIDA;

(c) Priorizar a prevenção de gravidez indesejada através do planejamento familiar e educação sexual e reduzir as taxas de mortalidade materna por meio de serviços de maternidade seguros e assistência pré-natal. Quando possível, a legislação que criminaliza o aborto deve ser alterada, a fim de retirar as medidas punitivas impostas às mulheres que se submetem ao aborto;

(d) Monitorar a prestação de serviços de saúde às mulheres por organizações públicas, não governamentais e privadas, a fim de garantir igualdade de acesso e qualidade dos cuidados;

(e) Exigir que todos os serviços de saúde sejam consistentes com os direitos humanos das mulheres, incluindo os direitos de autonomia, privacidade, confidencialidade, consentimento informado e escolha;

(f) Assegurar que os currículos de treinamento dos trabalhadores de saúde incluam cursos abrangentes, obrigatórios e sensíveis ao gênero sobre a saúde da mulher e os direitos humanos, em particular sobre a violência baseada no gênero.

Recomendação Geral n. 25¹: Artigo 4, parágrafo 1, da Convenção (medidas especiais temporárias)

Tradução e Revisão: Morgana Medeiros Espíndola de Carvalho (Pesquisadora Voluntária – Núcleo Especializado de Cidadania e Direitos Humanos)

Revisão Final: Davi Quintanilha Failde de Azevedo (Defensor Público – Núcleo Especializado de Cidadania e Direitos Humanos).

I. Introdução

1. O Comitê para a Eliminação da Discriminação contra as Mulheres decidiu em seu vigésimo período de sessão (1999), de acordo com o artigo 21 da Convenção, elaborar uma recomendação geral sobre o artigo 4, parágrafo 1, da Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra Mulheres. Esta nova recomendação geral complementar, inter alia, recomendações gerais prévias, incluídas a recomendação geral Nº. 5 (sétima sessão, 1988), sobre as medidas especiais temporárias, Nº. 8 (sétima sessão, 1988), sobre a implementação do artigo 8 da Convenção, e Nº. 23 (décima sexta sessão, 1997), sobre as mulheres na vida pública, assim como os relatórios dos Estados Partes à Convenção e os comentários finais do Comitê sobre esses relatórios.

2. Com a presente recomendação geral, o Comitê pretende clarificar a natureza e acepção do artigo 4, parágrafo 1, a fim de facilitar e garantir a sua plena utilização pelos Estados Partes na implementação da Convenção. O Comitê encoraja os Estados Partes a traduzirem esta recomendação geral para as línguas nacionais e locais e divulgá-la amplamente aos poderes legislativo, executivo e judiciário do governo, inclusive suas estruturas administrativas, bem como a sociedade civil, incluindo os meios de comunicação, a academia e as associações e instituições de direitos humanos e das mulheres.

II. Antecedentes: objeto e propósito da Convenção

3. A Convenção é um instrumento dinâmico. Desde a sua adoção em 1979, o Comitê, assim como outros atores em níveis nacional e internacional, têm contribuído com pensamento progressista para a clarificação e compreensão do conteúdo substantivo dos artigos da Convenção e da natureza específica da discriminação contra as mulheres e os instrumentos para combater essa discriminação.

4. O âmbito e o significado do artigo 4, parágrafo 1, devem ser determinados no contexto do objeto e finalidade geral da Convenção, que é eliminar todas as formas de discriminação contra as mulheres com vista a alcançar a igualdade de direito e de fato das mulheres em relação aos homens no gozo dos seus direitos humanos e liberdades fundamentais. Os Estados Partes na Convenção estão sob uma obrigação

¹ Trigésima sessão (2004).

legal de respeitar, proteger, promover e cumprir este direito de não discriminação às mulheres, e garantir o desenvolvimento e avanço delas a fim de melhorar a sua posição até atingir a igualdade tanto de jure como de facto com os homens.

5. A Convenção vai além do conceito de discriminação usado em muitas normas e padrões legais nacionais e internacionais. Embora esses padrões e normas proibam a discriminação por razões de sexo e protejam tanto os homens quanto as mulheres de tratamentos baseados em arbitrariedade, injustas e/ou injustificáveis distinções, a Convenção se concentra na discriminação contra a mulher, salientando que as mulheres sofreram e continuam a sofrer várias formas de discriminação porque são mulheres.

6. Uma leitura conjunta dos artigos 1 a 5 e 24, que formam o quadro interpretativo geral para todos os artigos substanciais da Convenção, indica que três obrigações são centrais para os esforços dos Estados Partes em eliminar a discriminação contra as mulheres. Essas obrigações devem ser implementadas de forma integrada e extrapolam uma obrigação legal puramente formal de igualdade de tratamento entre mulheres e homens.

7. Primeiramente, a obrigação dos Estados Partes é a de garantir que não haja discriminação direta ou indireta² contra as mulheres em suas leis e que as mulheres estejam protegidas contra a discriminação - cometidas por autoridades públicas, o poder judiciário, organizações, empresas ou particulares - nas esferas pública e privada por tribunais competentes, bem como sanções e outros recursos. Em segundo lugar, a obrigação dos Estados Partes é melhorar a posição de fato das mulheres através de políticas e programas eficazes. Em terceiro lugar, a obrigação dos Estados Partes é a de fazer face às relações de gênero³ prevalentes e à persistência de estereótipos baseados no gênero que afetam as mulheres não só

² A discriminação indireta contra as mulheres pode ocorrer quando leis, políticas e programas são baseados em critérios aparentemente neutros de gênero, mas que têm como efeito real um impacto negativo sobre as mulheres. Leis, políticas e programas neutros em relação ao gênero involuntariamente podem perpetuar as consequências da discriminação do passado. Eles podem ser inadvertidamente modelados por estilos de vida masculinos e, dessa forma, falharem ao desconsiderar aspectos das experiências de vida das mulheres que podem diferir das dos homens. Essas diferenças podem existir devido a expectativas, atitudes e comportamentos estereotipados direcionados às mulheres, baseadas nas diferenças biológicas entre ambos. Também podem existir por causa da subordinação geralmente existente das mulheres pelos homens.

³ "O gênero é definido como o significado social dado às diferenças biológicas dos sexos. É uma construção ideológica e cultural, mas também é reproduzido no âmbito das práticas materiais; por sua vez, influencia os resultados de tais práticas. Afeta a distribuição de recursos, riqueza, trabalho, tomada de decisão e poder político, bem como o gozo de direitos dentro da família e da vida pública. Apesar das variações entre culturas e ao longo do tempo, as relações de gênero em todo o mundo implicam assimetria de poder entre homens e mulheres como um traço generalizado. Assim, o gênero é um estratificador social e, nesse sentido, é semelhante a outros estratificadores como raça, classe, etnia, sexualidade e idade. Ajuda-nos a compreender a construção social das identidades de gênero e a estrutura desigual do poder que está subjacente à relação entre os sexos." 1999 Estudo Mundial sobre o Papel das Mulheres no Desenvolvimento, Nações Unidas, Nova Iorque, 1999, página IX.

através de atos individuais, mas também na lei, estruturas e instituições legais e sociais.

8. Na opinião do Comitê, uma abordagem legal ou programática puramente formal não é suficiente para alcançar a igualdade de fato das mulheres com os homens, que o Comitê interpreta como igualdade substancial. Além disso, a Convenção exige que as mulheres tenham um início igual e que sejam empoderadas por um ambiente propício para alcançar a igualdade de resultados. Não é suficiente garantir às mulheres tratamento que é idêntico ao dos homens. Em vez disso, as diferenças biológicas, bem como as socialmente e culturalmente construídas entre mulheres e homens devem ser levadas em consideração. Em determinadas circunstâncias, o tratamento não idêntico de mulheres e homens será exigido a fim equilibrar tais diferenças. A busca do objetivo da igualdade substantiva também chama por uma estratégia eficaz destinada a superar a subrepresentação das mulheres e uma redistribuição dos recursos e do poder entre homens e mulheres.

9. A igualdade de resultados é o corolário lógico da igualdade de facto ou substantiva. Estes resultados podem ser quantitativos e/ou qualitativos na natureza; ou seja, as mulheres desfrutando de seus direitos em vários campos em números razoavelmente iguais com os homens, desfrutando os mesmos níveis de renda, igualdade na tomada de decisão e influência política, e mulheres desfrutando da liberdade da violência.

10. A posição das mulheres não será melhorada enquanto as causas subjacentes da discriminação contra as mulheres e da sua desigualdade não forem efetivamente abordadas. A vida das mulheres e dos homens deve ser considerada de modo contextual, e medidas devem ser adotadas em direção a uma verdadeira transformação de oportunidades, instituições e sistemas, para que eles não sejam mais fundamentados em paradigmas masculinos historicamente determinados de poder e padrões de vida.

11. As necessidades e experiências permanentes das mulheres determinadas biologicamente devem ser distinguidas de outras necessidades que possam resultar da discriminação do passado e do presente contra elas por atores individuais, pela ideologia de gênero dominante, ou por manifestações dessa discriminação em estruturas e instituições sociais e culturais. À medida que passos sejam dados para eliminar a discriminação contra as mulheres, suas necessidades podem mudar ou desaparecer, ou tornarem-se as necessidades de mulheres e homens. Assim, é necessário um acompanhamento contínuo das legislações, dos programas e das práticas dirigidas ao atingimento da igualdade de facto ou substantiva das mulheres, a fim de evitar a perpetuação de um tratamento não idêntico que possa deixar de ser justificado.

12. Alguns grupos de mulheres, além de sofrerem de discriminação dirigida contra elas enquanto mulheres, também podem sofrer de múltiplas formas de

discriminação com base em motivos adicionais, tais como raça, identidade étnica ou religiosa, deficiência, idade, classe, casta ou outros fatores. Tal discriminação pode afetar esses grupos de mulheres principalmente, ou a um grau diferente ou de maneiras diferentes do que os homens. Os Estados Partes podem ter de tomar medidas especiais temporárias específicas para eliminar tais formas múltiplas de discriminação contra as mulheres e o seu impacto negativo agravado sobre elas.

13. Além da Convenção sobre a Eliminação de todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres, outros instrumentos internacionais de direitos humanos e documentos políticos adotados no sistema das Nações Unidas contêm disposições sobre medidas especiais temporárias para apoiar a conquista da igualdade. Tais medidas são descritas em terminologia diferente, e o significado e a interpretação dada a essas medidas também diferem. O Comitê espera que a presente recomendação geral sobre o artigo 4, parágrafo 1, contribua para uma clarificação da terminologia.⁴

14. A Convenção tem como alvo as dimensões discriminatórias dos contextos sociais e culturais passados e atuais que impedem a fruição pelas mulheres dos seus direitos humanos e liberdades fundamentais. Visa à eliminação de todas as formas de discriminação contra as mulheres, incluindo a eliminação das causas e conseqüências de sua desigualdade de fato ou substantiva. Portanto, a aplicação de medidas especiais temporárias de acordo com a Convenção é um dos meios para realizar a igualdade de fato ou substantiva para as mulheres, ao invés de uma exceção às normas de não discriminação e igualdade.

III. O significado e o alcance das medidas especiais temporárias na Convenção Sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres

Artigo 4, parágrafo 1

⁴ Ver, por exemplo, a Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial, que impõe medidas especiais temporárias. A prática de organismos de monitorização do Tratado, incluindo o Comitê para a Eliminação da Discriminação Racial, o Comitê dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, e o Comitê dos Direitos Humanos, mostra que esses organismos consideram a aplicação de medidas especiais temporárias como obrigatórias para atingir os propósitos dos respectivos tratados. As Convenções adotadas sob os auspícios da Organização Internacional do Trabalho, e vários documentos da Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura, também explicitamente ou implicitamente preveem tais medidas. A Subcomissão sobre a Promoção e a Proteção dos Direitos Humanos considerou esta questão e designou um Relator Especial para elaborar relatórios para que, considerando-os, adote medidas a respeito. A Comissão sobre a Condição das Mulheres revisou a utilização de medidas especiais temporárias em 1992. Os documentos finais adotados pelas Conferências Mundiais das Nações Unidas sobre as Mulheres, incluindo a Plataforma de Ação de 1995 da Quarta Conferência Mundial sobre Mulheres e sua revisão de seguimento de 2000, contêm referências à ação positiva como uma ferramenta para alcançar a igualdade de fato. A utilização de medidas especiais temporárias pelo Secretário-Geral das Nações Unidas é um exemplo prático na área do emprego das mulheres, nomeadamente através de instruções administrativas sobre o recrutamento, a promoção e a colocação das mulheres no Secretariado. Estas medidas visam a atingir o objetivo de 50/50 na distribuição de gênero a todos os níveis, mas em particular nos escalões mais elevados.

A adoção pelos Estados Partes de medidas especiais temporárias destinadas a acelerar a igualdade de fato entre homens e mulheres não será considerada discriminação, tal como definido na presente Convenção, mas de maneira alguma implicará, como consequência, a manutenção de padrões desiguais ou separados; essas medidas devem ser interrompidas quando os objetivos da igualdade de oportunidades e tratamento tiverem sido atingidos.

Artigo 4, parágrafo 2

A adoção pelos Estados Partes de medidas especiais, incluindo as medidas contidas na presente Convenção, destinadas a proteger a maternidade, não será considerada discriminatória.

A. Relação entre os parágrafos 1 e 2 do artigo 4

15. Existe uma clara diferença entre o propósito das “medidas especiais” do artigo 4, parágrafo 1, e as do parágrafo 2. O propósito do artigo 4, parágrafo 1, é acelerar a melhoria da posição das mulheres para alcançar sua igualdade de fato ou substantiva com os homens, e efetuar as mudanças estruturais, sociais e culturais necessárias para corrigir formas e efeitos passados e atuais de discriminação contra as mulheres, bem como para lhes proporcionar compensação. Estas medidas são de natureza temporária.

16. O Artigo 4, parágrafo 2, prevê o tratamento não idêntico de mulheres e homens devido às suas diferenças biológicas. Estas medidas são de caráter permanente, pelo menos até que os conhecimentos científicos e tecnológicos referidos no artigo 11, parágrafo 3, justifiquem uma revisão.

B. Terminologia

17. Os trabalhos temporários da Convenção usam termos diferentes para descrever as “medidas especiais temporárias” incluídas no artigo 4, parágrafo 1. O próprio Comitê, em suas recomendações gerais anteriores, usou vários termos. Os Estados Partes frequentemente identificam “medidas especiais” em seu sentido corretivo, compensatório e promocional com os termos “ação afirmativa”, “ação positiva”, “medidas positivas”, “discriminação reversa” e “discriminação positiva”. Esses termos emergem das discussões e práticas variadas encontradas em diferentes contextos nacionais.⁵ Na presente recomendação geral, e de acordo com

⁵ O termo “ação afirmativa” é usado nos Estados Unidos da América e vários documentos das Nações Unidas, enquanto o termo “ação positiva” é hoje em dia amplamente utilizado na Europa, bem como em muitos documentos das Nações Unidas. No entanto, o termo “ação positiva” é usado ainda em outro sentido no direito internacional dos direitos humanos para descrever “ação positiva do estado” (a obrigação de um estado de iniciar uma ação *versus* a obrigação estatal de abster-se de ação). Assim, o termo “ação positiva” é ambíguo, na medida em que o seu significado não se limita a medidas especiais temporárias, como entendido no artigo 4, parágrafo 1, da Convenção. Os termos

sua prática na consideração dos relatórios dos Estados Partes, o Comitê utiliza somente o termo “medidas especiais temporárias”, conforme previsto no parágrafo 1 do artigo 4.

18. As medidas tomadas nos termos do artigo 4, parágrafo 1, pelos Estados Partes devem objetivar a participação igualitária das mulheres nos campos político, econômico, social, cultural, civil ou qualquer outro. O Comitê considera a aplicação dessas medidas não como uma exceção à norma de não discriminação, mas como uma ênfase de que as medidas especiais temporárias são parte de uma estratégia necessária dos Estados Partes para alcançar a igualdade de fato ou substantiva de mulheres com homens no gozo dos seus direitos humanos e liberdades fundamentais. Enquanto a aplicação de medidas especiais temporárias freqüentemente remedia os efeitos da discriminação contra a mulher no passado, a obrigação dos Estados Partes conforme a Convenção de melhorar a posição das mulheres para uma igualdade de fato ou substancial com os homens existe independentemente de qualquer prova de discriminação passada. O Comitê considera que os Estados Partes que adotam e implementam tais medidas de acordo com a Convenção não discriminam os homens.

C. Principais elementos do artigo 4, parágrafo 1

19. Os Estados Partes devem distinguir claramente entre medidas especiais temporárias tomadas sob artigo 4, parágrafo 1, para acelerar a consecução de um objetivo concreto para as mulheres de igualdade de fato ou substantiva, e outras políticas sociais gerais adotadas para melhorar a situação das mulheres e das meninas. Nem todas as medidas que são potencialmente ou serão favoráveis às mulheres são medidas especiais temporárias. A provisão de condições gerais para garantir os direitos civis, políticos, econômicos, sociais e culturais das mulheres e das meninas, destinadas a assegurar-lhes uma vida de dignidade e não discriminação, não pode ser chamada de medidas especiais temporárias.

20. O Artigo 4, parágrafo 1, declara explicitamente a natureza “temporária” de tais medidas especiais. Tais medidas não devem, portanto, ser consideradas necessárias para sempre, embora o significado de “temporário” possa, de fato, resultar na aplicação de tais medidas por um longo período de tempo. A duração de uma medida especial temporária deve ser determinada pelo seu resultado funcional em resposta a um problema concreto e não por uma passagem predeterminada do tempo. As medidas especiais temporárias devem ser descontinuadas quando os resultados desejados tiverem sido alcançados e mantidos por um período de tempo.

"discriminação reversa" ou "discriminação positiva" são criticados por uma série de comentaristas como inadequados.

21. O termo “especial”, apesar de estar em conformidade com o discurso dos direitos humanos, também precisa ser cuidadosamente explicado. Seu uso às vezes projeta mulheres e outros grupos que estão sujeitos à discriminação como fracos, vulneráveis e com necessidade de medidas adicionais ou “especiais” para participar ou competir na sociedade. No entanto, o significado real de “especial” na formulação do artigo 4, parágrafo 1, é que as medidas são designadas para atender a um objetivo específico.

22. O termo “medidas” abrange uma ampla variedade de instrumentos legislativos, executivos, administrativos e outros, políticas e práticas, tais como programas de extensão ou apoio; alocação e/ou realocação de recursos; tratamento preferencial; recrutamento, contratação e promoção direcionados; objetivos numéricos conectados com prazos; e sistemas de cotas. A escolha de uma determinada “medida” dependerá do contexto em que o artigo 4, parágrafo 1, é aplicado e do objetivo específico que visa alcançar.

23. A adoção e implementação de medidas especiais temporárias podem levar a uma discussão de qualificações e méritos do grupo ou indivíduos assim visados, e a um argumento contra preferências por mulheres supostamente menos qualificadas que homens em áreas como política, educação e emprego. Dado que as medidas especiais temporárias visam acelerar a obtenção de uma igualdade de facto ou substantiva, questões de qualificação e mérito, em particular no domínio do emprego em setores público ou privados, precisam ser revistas cuidadosamente em razão do preconceito de gênero, uma vez que são normativa e culturalmente determinadas. Para nomeação, seleção ou eleição para cargos públicos e políticos, outros fatores além de qualificação e mérito, incluindo a aplicação dos princípios de justiça democrática e participação eleitoral, também podem ter que desempenhar um papel.

24. O artigo 4.º, n.º 1, lido em conjugação com os artigos 1.º, 2.º, 3.º, 5.º e 24.º, deve ser aplicado em relação aos artigos 6 a 16, que estipulam que os Estados Partes “tomarão todas as medidas apropriadas”. Consequentemente, o Comitê considera que os Estados Partes são obrigados a adotar e implementar medidas especiais temporárias em relação a qualquer um desses artigos, se se possa demonstrar que essas medidas são necessárias e apropriadas a fim de acelerar a consecução do objetivo geral ou específico de igualdade de facto ou substantiva das mulheres.

IV. Recomendações aos Estados Partes

25. Os relatórios dos Estados Partes devem incluir informações sobre a adoção, ou a falta dela, de medidas especiais temporárias de acordo com o parágrafo 1 do artigo 4 da Convenção, e os Estados devem preferencialmente aderir à terminologia “medidas especiais temporárias”, para evitar confusão.

26. Os Estados Partes devem distinguir claramente entre medidas especiais temporárias destinadas a acelerar a consecução de um objetivo concreto de igualdade de fato ou substantiva das mulheres, e outras políticas sociais gerais adotadas e implementadas para melhorar a situação das mulheres e das meninas. Os Estados Partes devem ter em mente que nem todas as medidas que potencialmente são ou seriam favoráveis às mulheres se qualificam como medidas especiais temporárias.

27. Os Estados Partes, ao aplicar medidas especiais temporárias para acelerar o alcance da igualdade de fato ou substantiva das mulheres, devem analisar o contexto da situação delas em todas as esferas da vida, bem como na área específica a que essas medidas se destinam. Devem avaliar o impacto potencial de medidas especiais temporárias em relação a um objetivo específico dentro de seu contexto nacional e adotar aquelas medidas especiais temporárias que considerem mais apropriadas a fim de acelerar a obtenção da igualdade de fato ou substantiva para as mulheres.

28. Os Estados Partes devem explicar as razões para escolher um tipo de medida em detrimento de outra. A justificativa para a aplicação de tais medidas deve incluir uma descrição da situação real da vida das mulheres, incluindo as condições e influências que moldam suas vidas e oportunidades - ou de um grupo específico de mulheres, que sofrem múltiplas formas de discriminação - e cuja posição o Estado parte pretende melhorar de maneira acelerada com a aplicação de tais medidas especiais temporárias. Ao mesmo tempo, a relação entre tais medidas e medidas gerais e os esforços para melhorar a posição das mulheres deve ser esclarecida.

29. Os Estados Partes devem fornecer explicações adequadas sobre qualquer falha na adoção de medidas especiais temporárias. Tais fracassos podem não se justificar simplesmente por meio da afirmação de impotência, ou pela explicação da inação em razão de forças políticas ou de mercado predominantes, como as inerentes ao setor privado, às organizações privadas ou aos partidos políticos. Os Estados Partes são lembrados de que o artigo 2 da Convenção, que precisa ser lido em conjunto com todos os outros artigos, impõe a responsabilidade do Estado pela conduta desses atores.

30. Os Estados Partes podem informar sobre medidas especiais temporárias relativas a vários artigos. Nos termos do artigo 2, os Estados Partes são convidados a relatar sobre a base legal ou outra para tais medidas, e sua justificativa para a escolha de uma abordagem particular. Os Estados Partes são também convidados a fornecer detalhes sobre qualquer legislação relativa a medidas especiais temporárias e, em particular, se essa legislação prevê a natureza obrigatória ou voluntária de medidas especiais temporárias.

31. Os Estados Partes devem incluir, em suas constituições ou em suas legislações nacionais, disposições que permitam a adoção de medidas especiais temporárias. O Comitê lembra aos Estados Partes que a legislação, como leis

abrangentes de antidiscriminação, leis de igualdade de oportunidades ou ordens executivas sobre a igualdade das mulheres, pode orientar o tipo de medidas especiais temporárias que devem ser aplicadas para alcançar uma meta declarada ou objetivos em dadas áreas. Essa orientação também pode estar contida em legislação específica sobre emprego ou educação. Legislação pertinente sobre não discriminação e medidas especiais temporárias deve cobrir os atores governamentais, bem como organizações privadas ou empresas.

32. O Comitê chama a atenção dos Estados Partes para o fato de que as medidas especiais temporárias também podem ser baseadas em decretos, diretrizes políticas e/ou administrativas formuladas e adotadas pelas esferas executivas nacionais, regionais ou locais de governo para cobrir o emprego público e setores de educação. Tais medidas especiais temporárias podem incluir a administração pública, a esfera política e os setores privados de educação e emprego. O Comitê chama ainda a atenção dos Estados Partes para o fato de que tais medidas também podem ser negociadas entre os parceiros sociais do setor público ou privado de emprego ou podem ser aplicadas voluntariamente por empresas, organizações, instituições públicas ou privadas e partidos políticos.

33. O Comitê reitera que os planos de ação para medidas especiais temporárias devem ser elaborados, aplicados e avaliados dentro do contexto nacional específico e tendo em conta a natureza específica do problema que se pretende superar. O Comitê recomenda que os Estados Partes forneçam em seus relatórios detalhes de quaisquer planos de ação que possam ser direcionados a criar acesso para mulheres e superar sua sub-representação em certos campos, redistribuindo recursos e poder em áreas específicas e/ou iniciando mudanças institucionais para superar a discriminação passada ou presente e acelerar a obtenção da igualdade de facto. Os relatórios também devem explicar se tais planos de ação incluem considerações de involuntários e potenciais efeitos colaterais adversos de tais medidas, bem como sobre possíveis ações para proteger as mulheres contra eles. Os Estados Partes devem também descrever em seus relatórios os resultados de medidas especiais temporárias e avaliar as causas do possível fracasso de tais medidas.

34. Nos termos do artigo 3, os Estados Partes são convidados a informar sobre a(s) instituição(ões) responsável(is) pela concepção, implementação, monitoramento, avaliação e execução de tais medidas especiais temporárias. Essa responsabilidade pode ser investida em instituições nacionais existentes ou planejadas, como ministérios das mulheres, departamentos de mulheres dentro de ministérios ou escritórios presidenciais, provedores de Justiça, tribunais ou outras entidades de natureza pública ou privada com o mandato necessário para conceber programas específicos, monitorizar a sua aplicação e avaliar o seu impacto e resultados. O Comitê recomenda que os Estados Partes garantam que as mulheres em geral, e grupos de mulheres afetados em particular, tenham um papel na concepção, implementação e avaliação desses programas. A colaboração e a

consulta com a sociedade civil e as organizações não governamentais que representam vários grupos de mulheres são especialmente recomendadas.

35. O Comitê chama a atenção e reitera a sua Recomendação Geral nº 9 sobre os dados estatísticos relativos à situação das mulheres, e recomenda que os Estados Partes forneçam dados estatísticos desagregados por sexo, a fim de medir os progressos alcançados no sentido da igualdade de fato ou substantiva das mulheres e da eficácia das medidas especiais temporárias.

36. Os Estados Partes devem apresentar um relatório sobre o tipo de medidas especiais temporárias tomadas em campos específicos de acordo com os artigos pertinentes da Convenção. Os relatórios conforme os artigos respectivos devem incluir referências a metas e objetivos concretos, cronograma, razões para a escolha de medidas específicas, etapas para permitir que as mulheres acessem tais medidas e a instituição responsável por monitorar a implementação e progresso. Os Estados Partes também são convidados a descrever quantas mulheres são afetadas por uma medida, quantas ganhariam acesso e participariam de um determinado campo por causa de uma medida especial temporária, ou a quantidade de recursos e poder que se pretende redistribuir para quantas mulheres, e dentro de que período de tempo.

37. O Comitê reitera as suas Recomendações Gerais nº 5, 8 e 23, nas quais recomendou a aplicação de medidas especiais temporárias nos domínios da educação, da economia, da política e do emprego, na área da representação das mulheres em seus governos no nível internacional e participação no trabalho das organizações internacionais, e na área da vida política e pública. Os Estados Partes devem intensificar, no âmbito dos seus contextos nacionais, tais esforços, especialmente no que diz respeito a todas as facetas da educação em todos os níveis, bem como a todas as facetas e níveis de formação, emprego e representação na vida pública e política. O Comitê recorda que, em todas as instâncias, mas particularmente no domínio da saúde, os Estados Partes devem distinguir cuidadosamente em cada campo entre medidas de natureza permanente e definitiva e as de carácter temporário.

38. Os Estados Partes são lembrados que medidas especiais temporárias devem ser adotadas para acelerar a modificação e eliminação das práticas culturais e atitudes e comportamentos estereotipados que discriminam ou são desvantajosos para as mulheres. Medidas especiais temporárias também devem ser implementadas nas áreas de crédito e empréstimos, esportes, cultura e lazer, e conhecimento legal. Se necessário, essas medidas devem ser dirigidas às mulheres sujeitas a múltiplas discriminações, incluindo as mulheres rurais.

39. Embora a aplicação de medidas especiais temporárias possa não ser possível em relação a todos os artigos da Convenção, o Comitê recomenda que a sua adoção seja considerada sempre que as questões de aceleração do acesso à igualdade de participação, por um lado, e acelerar a redistribuição do poder e dos recursos, por

outro, estejam envolvidas, bem como onde se puder mostrar que estas medidas serão necessárias e mais adequadas nas circunstâncias.

Recomendação Geral n. 26¹: sobre mulheres trabalhadoras migrantes²

Tradução: Mariana Contreras Barroso e Giovanna de Abreu Castello Branco (Alunas da Clínica de Direito Internacional de Direitos Humanos do Núcleo de Estudo Internacionais, NEI – USP)

Revisão Final: Morgana Medeiros Espíndola de Carvalho (Pesquisadora Voluntária – Núcleo Especializado de Cidadania e Direitos Humanos)

Introdução

1. O Comitê sobre a Eliminação da Discriminação contra as Mulheres (o Comitê), afirmando que as mulheres migrantes, como todas as mulheres, não devem ser discriminadas em nenhuma esfera de sua vida, decidiu em sua trigésima segunda sessão (janeiro de 2005), conforme o artigo 21 da Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres (a Convenção), emitir uma recomendação geral sobre algumas categorias de mulheres trabalhadoras migrantes que possam estar em risco de abuso e discriminação.³

2. Esta recomendação geral pretende contribuir para o cumprimento das obrigações dos Estados Partes de respeitar, proteger e cumprir os direitos humanos das mulheres trabalhadoras migrantes, em paralelo com as obrigações legais contidas em outros tratados, os compromissos assumidos sob os planos de ação das conferências mundiais e o importante trabalho dos órgãos estabelecidos por tratados focados na migração, especialmente o Comitê para a Proteção dos Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes e dos Membros das suas Famílias.⁴ Embora o

¹ Quadragésima segunda sessão (2008).

² O Comitê reconhece a contribuição do Comitê para a Proteção dos Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes e dos Membros das suas Famílias durante a preparação desta recomendação geral.

³ O Comitê para a Eliminação da Discriminação contra as Mulheres reconhece e aprecia o importante trabalho sobre os direitos dos migrantes realizado pelos outros órgãos estabelecidos por tratados de direitos humanos, o Relator Especial sobre os direitos humanos dos migrantes, o Fundo de Desenvolvimento das Nações Unidas para a Mulher, a Divisão para o Avanço das Mulheres, a Comissão sobre o Status da Mulher, a Assembleia Geral e a Subcomissão para a Promoção e a Proteção de Direitos Humanos. O Comitê também faz referência a suas recomendações gerais anteriores, como a recomendação geral nº 9 sobre dados estatísticos relativos à situação das mulheres, a recomendação geral nº 12 sobre violência contra mulheres, a recomendação geral nº 13 sobre igual remuneração para trabalho de igual valor, a recomendação geral nº 15 sobre prevenção da discriminação contra as mulheres nas estratégias nacionais de prevenção e controle da síndrome da imunodeficiência adquirida (AIDS), a recomendação geral nº 19 sobre violência contra mulheres e a recomendação geral nº 24 sobre o acesso da mulher a cuidados de saúde, bem como os comentários finais feitos pelo Comitê ao examinar os relatórios dos Estados Partes.

⁴ Além de tratados e convenções, os seguintes programas e planos de ação são aplicáveis. A Declaração e o Programa de Ação de Viena aprovados na Conferência Mundial sobre Direitos Humanos de 1993 (parte II, parágrafos 33 e 35). O Programa de Ação da Conferência Internacional do Cairo sobre População e Desenvolvimento (capítulo X). O Programa de Ação da Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Social (capítulo III). A Declaração e Plataforma de Ação de Pequim. A Quarta

Comitê observe que a Convenção Internacional sobre a Proteção dos Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes e dos Membros das suas Famílias protege indivíduos, incluindo mulheres migrantes, com base em seu status de migração, a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres protege todas as mulheres, inclusive as mulheres migrantes, contra discriminação baseada em sexo e gênero. Embora a migração apresente novas oportunidades para as mulheres e possa ser um meio para o seu fortalecimento econômico por meio de uma participação mais ampla, também pode colocar em risco seus direitos humanos e segurança. Assim, esta recomendação geral visa elaborar as circunstâncias que contribuem para a vulnerabilidade específica de muitas trabalhadoras migrantes e suas experiências de discriminação sexual e de gênero como causa e consequência das violações de seus direitos humanos.

3. Embora os Estados tenham o direito de controlar suas fronteiras e regular a migração, eles devem fazê-lo em total conformidade com suas obrigações como partes dos tratados de direitos humanos que ratificaram ou aderiram. Isso inclui a promoção de procedimentos de migração seguros e a obrigação de respeitar, proteger e cumprir os direitos humanos das mulheres durante todo o ciclo de migração. Essas obrigações devem ser assumidas em reconhecimento das contribuições sociais e econômicas das mulheres trabalhadoras migrantes para seus próprios países e países de destino, inclusive através de prestação de cuidados e de trabalho doméstico.

4. O Comitê reconhece que as mulheres migrantes podem ser classificadas em várias categorias relacionadas com os fatores que determinam a migração, os propósitos de migração e a duração da permanência, a vulnerabilidade ao risco e abuso, sua situação no país para o qual migraram, e sua elegibilidade para a cidadania. O Comitê também reconhece que essas categorias permanecem fluidas e sobrepostas, e que, portanto, às vezes é difícil estabelecer distinções claras entre as várias categorias. Assim, o escopo desta recomendação geral limita-se a abordar as situações das seguintes categorias de mulheres migrantes que, como trabalhadoras, estão em empregos mal remunerados, podem estar sob alto risco de abuso e discriminação e podem nunca adquirir elegibilidade para residência ou cidadania permanentes, ao contrário das trabalhadoras migrantes profissionais no país de emprego. Como tal, em muitos casos, elas podem não gozar da proteção da lei dos países em questão, nos níveis de *jure* ou de *facto*. Estas categorias de mulheres migrantes são:⁵

Conferência Mundial sobre a Mulher. A Conferência Mundial contra o Racismo, Discriminação Racial, Xenofobia e Intolerância Correlata de agosto-setembro de 2001. E o Plano de Ação da Organização Internacional do Trabalho sobre trabalhadores migrantes de 2004.

⁵ Esta recomendação geral trata apenas da situação de trabalho das mulheres migrantes. Embora seja uma realidade que, em alguns casos, as trabalhadoras migrantes possam se tornar vítimas de tráfico devido a vários graus de vulnerabilidade que enfrentam, esta recomendação geral não abordará as circunstâncias relativas ao tráfico. O fenômeno do tráfico é complexo e requer atenção mais

(a) Mulheres trabalhadoras migrantes que migram independentemente;

(b) Mulheres trabalhadoras migrantes que se juntam a seus cônjuges ou a outros membros de suas famílias que também são trabalhadores;

(c) Mulheres trabalhadoras migrantes sem documentação⁶ que possam se enquadrar em qualquer das categorias acima.

O Comitê, entretanto, enfatiza que todas as categorias de mulheres migrantes estão dentro do escopo das obrigações dos Estados Partes da Convenção e devem ser protegidas contra todas as formas de discriminação pela Convenção.

5. Embora homens e mulheres migrem, a migração não é um fenômeno neutro em termos de gênero. A posição das mulheres migrantes é diferente da dos homens migrantes em termos de canais legais de migração, dos setores para os quais eles migram, das formas de abuso que sofrem e das consequências disso. Para entender as maneiras específicas pelas quais as mulheres são impactadas, a migração feminina deve ser estudada da perspectiva da desigualdade de gênero, dos papéis femininos tradicionais, do mercado de trabalho sob o ponto de vista de gênero, da prevalência universal de violência baseada em gênero e feminização mundial da pobreza e da migração laboral. A integração de uma perspectiva de gênero é, portanto, essencial para a análise da posição das mulheres migrantes e para o desenvolvimento de políticas para combater a discriminação, a exploração e o abuso.

Aplicação dos princípios de direitos humanos e igualdade de gênero

6. Todas as mulheres trabalhadoras migrantes têm direito à proteção de seus direitos humanos, que incluem o direito à vida, o direito à liberdade e à segurança pessoal, o direito a não ser torturada, o direito a ser livre de tratamento degradante e desumano, o direito a ser livre de discriminação com base em sexo, raça, etnia, particularidades culturais, nacionalidade, idioma, religião ou outro status, o direito a ser livre da pobreza, o direito a um padrão de vida adequado, o direito à igualdade perante a lei e o direito de beneficiar-se dos devidos processos legais. Esses direitos

concentrada. O Comitê é da opinião que este fenômeno pode ser tratado de forma mais abrangente através do artigo 6 da Convenção, que impõe aos Estados Partes a obrigação de tomar "todas as medidas apropriadas, incluindo disposições legislativas, para suprimir todas as formas de tráfico das mulheres e de exploração da prostituição das mulheres". No entanto, o Comitê ressalta que muitos elementos da presente recomendação geral também são relevantes em situações em que mulheres migrantes são vítimas de tráfico.

⁶ As trabalhadoras não documentadas são aquelas trabalhadoras migrantes que não possuem autorização de residência ou de trabalho válida. Há muitas circunstâncias em que isso pode acontecer. Por exemplo, elas podem ter recebido documentos falsos de agentes inescrupulosos, podem ter entrado no país com uma permissão de trabalho válida que posteriormente perderam porque o empregador terminou arbitrariamente seus serviços ou podem ficar sem documentação porque os empregadores confiscaram seus passaportes. Às vezes, as trabalhadoras podem ter estendido sua permanência após o término da permissão de trabalho ou podem ter entrado no país sem documentos válidos.

estão previstos na Declaração Universal dos Direitos Humanos e nos muitos tratados de direitos humanos ratificados ou adotados pelos Estados Partes das Nações Unidas.

7. Mulheres trabalhadoras migrantes também têm direito à proteção contra discriminação com base na Convenção, que exige que os Estados Partes tomem sem demora todas as medidas apropriadas para eliminar todas as formas de discriminação contra as mulheres e garantir que elas possam exercer e gozar de direitos de jure e de facto em igualdade de condições com os homens em todos os campos.

Fatores que influenciam a migração das mulheres

8. Atualmente as mulheres representam cerca de metade da população migrante do mundo. Vários fatores, como a globalização, o desejo de buscar novas oportunidades, pobreza, práticas culturais com base no gênero e violência baseada no gênero nos países de origem, desastres naturais ou guerras e conflitos militares internos determinam a migração das mulheres. Esses fatores também incluem a exacerbação de divisões de trabalho específicas ao sexo nos setores formais e informais de manufatura e serviços nos países de destino, bem como uma cultura de entretenimento centrada no homem, criando uma demanda de mulheres como provedoras de entretenimento. Um aumento significativo no número de mulheres que migram sozinhas como trabalhadoras assalariadas tem sido amplamente notado como parte dessa tendência.

Questões de direitos humanos baseados no sexo e gênero relacionados às mulheres migrantes

9. Como as violações dos direitos humanos das mulheres trabalhadoras migrantes ocorrem nos países de origem, países de trânsito e países de destino, esta recomendação geral abordará as três situações para facilitar o uso da Convenção, promover os direitos das mulheres trabalhadoras migrantes e progredir a igualdade substantiva de mulheres e homens em todas as esferas de suas vidas. Também é lembrado que a migração é um fenômeno inerentemente global, exigindo a cooperação entre os Estados em níveis multilaterais, bilaterais e regionais.

Nos países de origem antes da partida⁷

10. Mesmo antes de saírem de casa, as trabalhadoras migrantes enfrentam inúmeras preocupações relacionadas com direitos humanos, incluindo proibições

⁷ Os parágrafos 10 e 11 descrevem algumas das preocupações de direitos humanos relacionadas a sexo e gênero que as mulheres enfrentam em seus países de origem, tanto antes da partida quanto no retorno. As preocupações relacionadas ao trânsito e à vida no exterior são discutidas nos parágrafos 12 a 22. Essas seções são ilustrativas e não pretendem ser exaustivas. Deve-se notar que certas preocupações de direitos humanos descritas aqui podem tornar a decisão de uma mulher migrar involuntária sob o direito internacional relevante; nesses casos, deve-se fazer referência a essas normas.

totais ou restrições da migração das mulheres em razão do sexo ou do sexo combinado com idade, estado civil, gravidez ou maternidade, assim como restrições ou exigências específicas de ocupação de que as mulheres devem ter permissão por escrito de parentes do sexo masculino para obter um passaporte para viajar ou migrar. As mulheres às vezes são detidas por agentes de recrutamento para treinamento em preparação para a partida, período durante o qual elas podem estar sujeitas a abuso financeiro, físico, sexual ou psicológico. As mulheres também podem sofrer as consequências do acesso restrito à educação, treinamento e informações confiáveis sobre migração, o que pode levar a uma maior vulnerabilidade em relação aos empregadores. Taxas exploradoras podem ser cobradas pelos agentes de emprego, o que às vezes faz com que as mulheres, que geralmente têm menos bens do que os homens, sofram maiores dificuldades financeiras e se tornem mais dependentes, precisando, por exemplo, pedir emprestado a familiares, amigos ou agiotas a taxas usurárias.

Nos países de origem no retorno

11. Mulheres trabalhadoras migrantes podem enfrentar discriminação sexual e de gênero, incluindo exames compulsórios de HIV/SIDA para mulheres que retornam a seus países, “reabilitação” moral para mulheres jovens que retornam a seus países e aumento de custos pessoais e sociais em comparação aos homens, sem serviços adequados que levem em conta as questões de gênero. Por exemplo, os homens podem retornar a uma situação familiar estável, ao passo que as mulheres podem encontrar a desintegração da família quando retornam, com a sua ausência de casa considerada como causa de tal desintegração. Também pode haver falta de proteção contra represálias de agentes de recrutamento exploradores.

Nos países de trânsito

12. As trabalhadoras migrantes podem enfrentar uma série de problemas de direitos humanos ao transitar por países estrangeiros. Ao viajar com um agente ou acompanhante as mulheres migrantes podem ser abandonadas se o agente encontrar problemas no trânsito ou na chegada ao país de destino. As mulheres também são vulneráveis ao abuso sexual e físico por agentes e acompanhantes quando viajam em países de trânsito.

Nos países de destino

13. Quando atingem seus destinos, as trabalhadoras migrantes podem encontrar múltiplas formas de discriminação jurídica ou de fato. Há países cujos governos às vezes impõem restrições ou proibições ao emprego de mulheres em setores específicos. Qualquer que seja a situação, as trabalhadoras migrantes enfrentam riscos adicionais em comparação com os homens por causa de ambientes insensíveis ao gênero que não permitem a mobilidade das mulheres e que lhes dão pouco acesso a informações relevantes sobre seus direitos e faculdades. As noções

de gênero de trabalho adequado para mulheres resultam em oportunidades de trabalho que refletem as funções familiares e de serviço atribuídas às mulheres ou que estão no setor informal. Sob tais circunstâncias, as ocupações em que as mulheres dominam são, em particular, o trabalho doméstico ou certas formas de entretenimento.

14. Além disso, nos países de destino, tais ocupações podem ser excluídas das definições legais de trabalho, privando assim as mulheres de uma variedade de proteções legais. Em tais ocupações, as mulheres trabalhadoras migrantes têm dificuldade em obter contratos vinculativos em relação aos termos e condições de trabalho, fazendo com que elas trabalhem por longas horas sem pagamento de horas extras. Ademais, as mulheres trabalhadoras migrantes experimentam frequentemente formas cruzadas de discriminação, sofrendo não só a discriminação sexual e de gênero, mas também a xenofobia e o racismo. Discriminação baseada em raça, etnia, particularidades culturais, nacionalidade, idioma, religião ou outro status podem ser expressas de maneiras específicas nos planos sexual e de gênero.

15. Em razão da discriminação sexual e de gênero, as mulheres trabalhadoras migrantes podem receber salários mais baixos do que os homens, ou experimentar o não pagamento de salários, pagamentos atrasados até a partida ou transferência de salários para contas inacessíveis a elas. Por exemplo, os empregadores de trabalhadoras domésticas geralmente depositam seus salários em uma conta em nome do próprio empregador. Se uma mulher e seu cônjuge trabalham, o salário da mulher pode ser pago em uma conta em nome de seu cônjuge. Trabalhadoras em setores dominados por mulheres podem não ser pagas por dias semanais de descanso ou feriados nacionais. Ou, se estiverem sobrecarregadas de dívidas com as taxas de recrutamento, as trabalhadoras migrantes podem não ser capazes de sair de situações abusivas, já que não têm outra maneira de pagar essas dívidas. É claro que tais violações podem ser enfrentadas por mulheres locais não migrantes em empregos similares dominados por mulheres. No entanto, as mulheres locais não migrantes têm melhor mobilidade profissional. Elas têm a escolha, ainda que limitada, de deixar uma situação de trabalho opressiva e conseguir outro emprego, enquanto, em alguns países, uma trabalhadora migrante pode ficar sem documentos no minuto em que ela deixa o emprego. As trabalhadoras locais não migrantes podem, além disso, ter alguma proteção econômica por meio de apoio familiar se estiverem desempregadas, mas as mulheres trabalhadoras migrantes podem não ter essa proteção. As mulheres trabalhadoras migrantes enfrentam assim riscos com base no sexo e no gênero, bem como com base no seu status de migrante.

16. As trabalhadoras migrantes podem não conseguir economizar ou transferir suas poupanças com segurança por meio de canais regulares devido ao isolamento (no caso das trabalhadoras domésticas), procedimentos complexos, barreiras de idioma ou altos custos de transação. Este é um grande problema, já que, em geral, elas ganham menos que os homens. As mulheres podem ainda enfrentar obrigações

familiares de remeter todos os seus ganhos para suas famílias a um grau que pode não se esperar dos homens. Por exemplo, pode-se esperar que mulheres solteiras sustentem até mesmo familiares não próximos do seu país de origem.

17. As trabalhadoras migrantes geralmente sofrem com as desigualdades que ameaçam sua saúde. Elas podem não ter acesso aos serviços de saúde, incluindo serviços de saúde reprodutiva, porque seguros ou planos de saúde nacionais não estão disponíveis para elas, ou elas podem ter que pagar taxas inacessíveis. Como as mulheres têm necessidades de saúde diferentes das dos homens, esse aspecto requer atenção especial. Elas também podem sofrer com a falta de medidas para sua segurança no trabalho, ou provisões para uma viagem segura entre o local de trabalho e seu local de acomodação. Quando a acomodação é oferecida, especialmente em ocupações dominadas por mulheres, como fábricas, fazendas ou trabalho doméstico, as condições de vida podem ser precárias e superlotadas, sem água corrente ou instalações sanitárias adequadas, ou podem ter falta de privacidade e higiene. As trabalhadoras migrantes são às vezes submetidas a testes obrigatórios sexualmente discriminatórios de HIV/SIDA ou a testes para outras infecções sem o seu consentimento, seguidos pela entrega de resultados de testes a agentes e empregadores, e não à própria trabalhadora. Isso pode resultar em perda de trabalho ou deportação se os resultados do teste forem positivos.

18. Discriminação pode ser especialmente aguda em relação à gravidez. As trabalhadoras migrantes podem enfrentar testes de gravidez obrigatórios, seguidos de deportação se o teste for positivo; aborto coercitivo ou falta de acesso a serviços seguros de saúde reprodutiva e de aborto quando a saúde da mãe está em risco, ou mesmo após a agressão sexual; ausência ou inadequação de licença maternidade e benefícios; e ausência de cuidados obstétricos acessíveis, resultando em sérios riscos à saúde. As mulheres trabalhadoras migrantes também podem ser demitidas do emprego após a detecção da gravidez, às vezes resultando em status irregular de imigração e deportação.

19. As trabalhadoras migrantes podem estar sujeitas a termos particularmente desvantajosos em relação à sua permanência em um país. Por vezes, elas não são capazes de se beneficiar de esquemas de reagrupamento familiar, que podem não se estender às trabalhadoras em setores dominados por mulheres, como as trabalhadoras domésticas ou as que se dedicam ao entretenimento. A permissão para permanecer no país de emprego pode ser severamente restrita, especialmente para trabalhadoras migrantes em trabalho doméstico, quando seus contratos a prazo fixo terminam ou são terminados por capricho do empregador. Se perderem seu status de imigração, elas podem ficar mais vulneráveis à violência pelo empregador ou por outros que querem abusar da situação. Se forem detidas, podem estar sujeitas à violência perpetrada por funcionários em centros de detenção.

20. As trabalhadoras migrantes são mais vulneráveis a abuso sexual, assédio sexual e violência física, especialmente em setores onde predominam mulheres. As trabalhadoras domésticas são particularmente vulneráveis à agressão física e sexual, à privação de comida e sono e à crueldade por parte de seus empregadores. O assédio sexual de trabalhadoras migrantes em outros ambientes de trabalho, como em fazendas ou no setor industrial, é um problema em todo o mundo (ver E/CN.4/1998/74/Add.1). Mulheres trabalhadoras migrantes que migram como cônjuges de homens trabalhadores migrantes ou junto com membros da família enfrentam um risco adicional de violência doméstica por parte de seus cônjuges ou parentes se vierem de uma cultura que valorize o papel submisso das mulheres na família.

21. O acesso à justiça pode ser limitado para as mulheres trabalhadoras migrantes. Em alguns países, são impostas restrições ao uso do sistema legal pelas trabalhadoras migrantes para obter remédios para padrões trabalhistas discriminatórios, discriminação no emprego ou violência baseada no sexo e no gênero. Além disso, as trabalhadoras migrantes podem não ser elegíveis para assistência jurídica gratuita do governo, e podem existir outros obstáculos, como falta de resposta e a hostilidade dos funcionários e, às vezes, conluio entre funcionários e os infratores. Há registro de diplomatas que perpetraram abuso sexual, violência e outras formas de discriminação contra mulheres migrantes trabalhadoras domésticas, enquanto desfrutavam de imunidade diplomática. Em alguns países, existem lacunas nas leis que desprotegem as trabalhadoras migrantes. Por exemplo, elas podem perder suas permissões de trabalho quando fizerem denúncias de abuso ou discriminação e, então, não podem custear sua permanência no país pela duração do julgamento, se houver. Além dessas barreiras formais, barreiras práticas podem impedir o acesso a recursos jurídicos. Muitas não conhecem a língua do país nem seus direitos. As trabalhadoras migrantes podem não ter mobilidade porque podem ser confinadas pelos empregadores ao seu trabalho ou locais de moradia e podem ser proibidas de usar telefones ou de ingressar em grupos ou associações culturais. Elas muitas vezes não têm conhecimento de suas embaixadas ou dos serviços disponíveis devido à sua dependência dos empregadores ou cônjuges para tais informações. Por exemplo, é muito difícil para as trabalhadoras domésticas migrantes, que quase sempre estão sob vigilância de seus empregadores, conseguirem se registrar em suas embaixadas ou apresentarem queixas. Assim, as mulheres podem não ter contatos externos e nenhum meio de fazer uma queixa, e elas podem sofrer violência e abuso por longos períodos de tempo antes que a situação seja exposta. Além disso, a retenção de passaportes pelos empregadores ou o medo de represálias no caso das trabalhadoras migrantes envolvidas em setores ligados a redes criminosas impedem que elas façam uma denúncia.

22. As mulheres migrantes sem documentos são particularmente vulneráveis à exploração e ao abuso devido ao seu status irregular de imigração, o que exacerba a

sua exclusão e o risco de exploração. Elas podem ser exploradas com trabalho forçado e seu acesso a direitos trabalhistas mínimos pode ser limitado pelo medo da denúncia. Elas também podem enfrentar assédio pela polícia. Se elas são detidas, geralmente são processadas por violações das leis de imigração e são colocadas em centros de detenção, onde são vulneráveis a abuso sexual, e depois são deportadas.

Recomendações aos Estados Partes⁸

Responsabilidades comuns dos países de origem e destino

23. As responsabilidades comuns dos países de origem e destino incluem:

(a) Formular uma política ampla sensível a gênero e baseada em direitos: os Estados Partes devem usar a Convenção e as recomendações gerais para formular uma política sensível a gênero e baseada em direitos com base na igualdade e na não discriminação para regular e administrar todos os aspectos e estágios da migração, para facilitar o acesso das trabalhadoras migrantes a oportunidades de trabalho no exterior, promovendo a migração segura e assegurando a proteção dos direitos das mulheres trabalhadoras migrantes (artigos 2 (a) e 3);

(b) Promover a participação ativa das trabalhadoras migrantes e das organizações não governamentais relevantes: os Estados Partes devem buscar o envolvimento ativo de trabalhadoras migrantes e organizações não governamentais relevantes na formulação, implementação, monitoramento e avaliação de políticas (artigo 7 (b));

c) Realizar pesquisa, coleta de dados e análise: os Estados Partes devem realizar e apoiar pesquisa quantitativa e qualitativa, coleta de dados e análise para identificar os problemas e necessidades enfrentados por trabalhadoras migrantes em todas as fases do processo de migração, a fim de promover os direitos das mulheres trabalhadoras migrantes e formular políticas relevantes (artigo 3).

Responsabilidades específicas dos países de origem

24. Os países de origem devem respeitar e proteger os direitos humanos de suas mulheres que migram para fins de trabalho. As medidas que podem ser necessárias incluem, entre outras, as seguintes:

(a) Suspensão de proibições ou restrições discriminatórias à migração: os Estados Partes devem revogar as proibições específicas de sexo e as restrições discriminatórias à migração de mulheres com base na idade, estado civil, gravidez ou maternidade. Eles devem suspender as restrições que exigem que as mulheres

⁸ Os artigos listados para cada recomendação referem-se aos artigos da Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres.

obtenham permissão de seu cônjuge ou de seu responsável para obter um passaporte ou viajar (artigo 2 (f));

(b) Educação, conscientização e treinamento com conteúdo padronizado: os Estados Partes devem desenvolver um programa apropriado de educação e conscientização, em estreita consulta com organizações não governamentais interessadas, especialistas em gênero e migração, mulheres trabalhadoras com experiência em migração e agências de recrutamento confiáveis. A esse respeito, os Estados Partes devem (artigos 3, 5, 10 e 14):

(i) Fornecer ou facilitar programas de informação e treinamento gratuitos ou acessíveis antes da partida baseados em gênero e direitos que conscientizem as futuras trabalhadoras migrantes da potencial exploração, incluindo: conteúdo recomendado de contratos de trabalho, direitos e faculdades legais em países de emprego, procedimentos para invocar mecanismos formais e informais de reparação, processos pelos quais obter informações sobre empregadores, condições culturais nos países de destino, gerenciamento de estresse, primeiros socorros e medidas de emergência, incluindo números de telefone de emergência da embaixada nacional e serviços; informações sobre segurança em trânsito, incluindo orientações sobre aeroportos e companhias aéreas e informações sobre saúde geral e reprodutiva, incluindo prevenção do HIV/SIDA. Esses programas de treinamento devem ser direcionados a mulheres que são potenciais trabalhadoras migrantes por meio de um programa de extensão eficaz e realizados em locais de treinamento descentralizados para que sejam acessíveis às mulheres;

(ii) Fornecer uma lista de agências de recrutamento autênticas e confiáveis e criar um sistema unificado de informações sobre empregos disponíveis no exterior;

(iii) Fornecer informações sobre os métodos e procedimentos para a migração para trabalhar para as mulheres trabalhadoras que desejam migrar independentemente das agências de recrutamento;

(iv) Exigir que as agências de recrutamento participem de programas de conscientização e treinamento e sensibilizá-las sobre os direitos das mulheres trabalhadoras migrantes, as formas de discriminação com base no sexo e no gênero, a exploração das mulheres e as responsabilidades das agências com as mulheres;

(v) Promover a conscientização da comunidade sobre os custos e benefícios de todas as formas de migração para mulheres e realizar atividades de conscientização intercultural dirigidas ao público em geral, que devem destacar os riscos, perigos e oportunidades da migração, o direito de mulheres aos seus rendimentos, no interesse de garantir a sua segurança

financeira e a necessidade de manter um equilíbrio entre a responsabilidade familiar das mulheres e a sua responsabilidade para consigo mesmas. Tal programa de conscientização poderia ser realizado por meio de programas educacionais formais e informais;

(vi) Encorajar os meios de comunicação e de informação a contribuírem para a conscientização sobre questões de migração, incluindo as contribuições das mulheres trabalhadoras migrantes para a economia, a vulnerabilidade das mulheres à exploração e discriminação e os vários locais em que essa exploração ocorre;

(c) Regulamentos e sistemas de monitoramento, como segue:

(i) Os Estados Partes devem adotar regulamentos e criar sistemas de monitoramento para garantir que os agentes de recrutamento e as agências de emprego respeitem os direitos de todas as trabalhadoras migrantes. Os Estados Partes devem incluir em suas legislações uma definição abrangente de recrutamento irregular, juntamente com uma disposição sobre sanções legais por violações da lei por agências de recrutamento (artigo 2 (e));

(ii) Os Estados Partes devem também implementar programas de credenciamento para assegurar boas práticas entre as agências de recrutamento (artigo 2 (e));

(d) Serviços de saúde: os Estados Partes devem assegurar o fornecimento de certificados de saúde padronizados e autênticos, se exigido pelos países de destino, e exigir que os possíveis empregadores comprem seguro médico para trabalhadoras migrantes. Todos os exames de HIV/SIDA ou exames de saúde necessários antes da partida devem respeitar os direitos humanos das mulheres migrantes. Atenção especial deve ser dada à voluntariedade, à prestação de serviços gratuitos ou acessíveis e aos problemas de estigmatização (artigos 2 (f) e 12);

(e) Documentos de viagem: os Estados Partes devem assegurar que as mulheres tenham acesso igual e independente aos documentos de viagem (artigo 2 (d));

(f) Assistência jurídica e administrativa: os Estados Partes devem assegurar a disponibilidade de assistência jurídica em conexão com a migração para o trabalho. Por exemplo, pareceres legais devem estar disponíveis para assegurar que os contratos de trabalho sejam válidos e protejam os direitos das mulheres em uma base de igualdade com os homens (artigos 3 e 11);

(g) Proteção das remessas de renda: os Estados Partes devem estabelecer medidas para proteger as remessas de trabalhadoras migrantes e fornecer informações e assistência às mulheres para acesso às instituições financeiras

formais para enviar dinheiro para casa e encorajá-las a participar dos esquemas de poupança (artigos 3 e 11);

(h) Facilitar o direito ao retorno: os Estados Partes devem assegurar que as mulheres que desejam retornar aos seus países de origem sejam capazes de fazê-lo sem coação ou abuso (artigo 3);

(i) Serviços prestados às mulheres no retorno: os Estados Partes devem criar ou supervisionar serviços abrangentes de assessoramento socioeconômico, psicológico e jurídico destinados a facilitar a reintegração das mulheres que retornaram. Eles devem monitorar os prestadores de serviços para garantir que não tirem proveito da posição vulnerável das mulheres que retornam do trabalho no exterior e devem ter mecanismos de denúncia para proteger as mulheres contra as represálias de recrutadores, empregadores ou ex-cônjuges (artigos 2 (c) e 3);

(j) Proteção diplomática e consular: os Estados Partes devem capacitar e supervisionar devidamente o seu pessoal diplomático e consular, a fim de assegurar que eles cumpram o seu papel de proteger os direitos das mulheres trabalhadoras migrantes no exterior. Essa proteção deve incluir serviços de apoio de qualidade disponíveis para as mulheres migrantes, incluindo o fornecimento oportuno de intérpretes, assistência médica, aconselhamento, assistência jurídica e abrigo quando necessário. Quando os Estados Partes têm obrigações específicas em razão do direito internacional consuetudinário ou de tratados, como a Convenção de Viena sobre Relações Consulares, essas obrigações devem ser cumpridas na íntegra em relação às mulheres trabalhadoras migrantes (artigo 3);

Responsabilidades específicas dos países de trânsito

25. Os Estados Partes pelos quais as mulheres migrantes viajam devem tomar todas as medidas apropriadas para assegurar que seus territórios não sejam utilizados para facilitar a violação dos direitos das trabalhadoras migrantes. As medidas que podem ser necessárias incluem, entre outras, as seguintes:

(a) Treinamento, monitoramento e supervisão de agentes do governo: os Estados Partes devem garantir que sua polícia de fronteira e seus funcionários de imigração sejam adequadamente treinados, supervisionados e monitorados em relação a práticas sensíveis ao gênero e não discriminatórias ao lidar com mulheres migrantes (artigo 2 (d));

(b) Proteção contra violações dos direitos das trabalhadoras migrantes que se realizam sob sua jurisdição: os Estados Partes devem adotar medidas ativas para prevenir, processar e punir todas as violações de direitos humanos relacionadas à migração que ocorram sob sua jurisdição, sejam elas cometidas por autoridades públicas ou atores privados. Os Estados Partes devem fornecer ou facilitar serviços e assistência em situações em que as mulheres que viajam com um agente ou

acompanhante foram abandonadas, devem realizar todas as tentativas de rastrear infratores e devem tomar medidas legais contra eles (artigos 2 (c) e (e));

Responsabilidades específicas dos países de destino

26. Os Estados Partes em países onde as mulheres migrantes trabalham devem tomar todas as medidas apropriadas para assegurar a não discriminação e a igualdade de direitos das mulheres trabalhadoras migrantes, inclusive em suas próprias comunidades. As medidas que podem ser necessárias incluem, entre outras, as seguintes:

(a) Suspensão de proibições ou restrições à imigração discriminatórias: os Estados Partes devem revogar proibições definitivas e restrições discriminatórias à imigração feminina. Eles devem assegurar que seus esquemas de vistos não discriminem indiretamente as mulheres restringindo a permissão para mulheres trabalhadoras migrantes serem empregadas em certas categorias de emprego onde os homens predominam, ou excluindo certas ocupações dominadas por mulheres de esquemas de vistos. Além disso, eles devem suspender as restrições que proíbem as trabalhadoras migrantes de se casarem com nacionais ou residentes permanentes, engravidarem ou garantirem moradia independente (artigo 2 (f));

(b) Proteção legal para os direitos das mulheres trabalhadoras migrantes: os Estados Partes devem garantir que o direito constitucional e civil e os códigos trabalhistas prevejam às trabalhadoras migrantes os mesmos direitos e proteção que são estendidos a todos os trabalhadores do país, incluindo o direito de se organizar e associar livremente. Eles devem garantir que os contratos para mulheres trabalhadoras migrantes sejam legalmente válidos. Em particular, eles devem garantir que as ocupações dominadas por mulheres trabalhadoras migrantes, como trabalho doméstico e algumas formas de entretenimento, sejam protegidas pela legislação trabalhista, incluindo regulação sobre salários e horários, códigos de saúde e segurança e regulamentos de feriados e férias. As leis devem incluir mecanismos para monitorar as condições de trabalho das mulheres migrantes, especialmente nos tipos de empregos onde elas dominam (artigos 2 (a), (f) e 11);

(c) Acesso a recursos: os Estados Partes devem assegurar que as trabalhadoras migrantes tenham acesso a recursos quando seus direitos forem violados. Medidas específicas incluem, entre outras, as seguintes (artigos 2 (c), (f) e 3):

(i) Promulgar e fazer cumprir leis e regulamentos que incluam recursos jurídicos adequados e mecanismos de reclamação e implementar mecanismos de resolução de disputas facilmente acessíveis, protegendo tanto as trabalhadoras migrantes documentadas como as não documentadas da discriminação ou da exploração e do abuso com base no sexo;

(ii) Revogar ou alterar leis que impedem as trabalhadoras migrantes de usar os tribunais ou outros recursos jurídicos. Isso inclui leis sobre a perda de permissão de trabalho, que resultam em perda de rendimentos e possível deportação pelas autoridades de imigração quando uma trabalhadora registra uma queixa de exploração ou abuso e enquanto aguarda investigação. Os Estados Partes devem introduzir flexibilidade no processo de mudança de empregadores ou patrocinadores sem deportação nos casos em que as trabalhadoras se queixam de abuso;

(iii) Garantir que as trabalhadoras migrantes tenham acesso a assistência jurídica e aos tribunais e sistemas reguladores encarregados de fazer cumprir as leis trabalhistas, inclusive por meio de assistência jurídica gratuita;

(iv) Providenciar abrigos temporários para trabalhadoras migrantes que desejem deixar empregadores, maridos ou outros parentes abusivos e fornecer instalações para acomodação segura durante o julgamento;

(d) Proteção legal para a liberdade de movimento: os Estados Partes devem assegurar que empregadores e recrutadores não confiscem ou destruam documentos de viagem ou de identidade pertencentes a mulheres migrantes. Os Estados Partes também devem tomar medidas para acabar com a reclusão forçada ou o bloqueio nas casas das mulheres migrantes, especialmente aquelas que trabalham no serviço doméstico. Os policiais devem ser treinados para proteger os direitos das trabalhadoras migrantes de tais abusos (artigo 2 (e));

(e) Esquemas de reagrupamento familiar não discriminatórios: os Estados Partes devem assegurar que os esquemas de reagrupamento familiar para trabalhadoras migrantes não sejam direta ou indiretamente discriminatórios em razão do sexo (artigo 2 (f));

(f) Regulamentos de residência não discriminatórios: quando as autorizações de residência de mulheres trabalhadoras migrantes têm como premissa o patrocínio de um empregador ou cônjuge, os Estados Partes devem aprovar disposições relativas ao status de residência independente. Regulamentos devem ser feitos para permitir a permanência legal de uma mulher que foge de seu empregador ou cônjuge abusivo ou é demitida por reclamar de abuso (artigo 2 (f));

(g) Treinamento e conscientização: os Estados Partes devem fornecer programas obrigatórios de conscientização sobre os direitos das trabalhadoras migrantes e treinamento de sensibilidade de gênero para as agências de recrutamento relevantes públicas e privadas e para empregadores e funcionários relevantes do Estado, tais como oficiais de justiça criminal, polícia de fronteira, autoridades de imigração e prestadores de serviço social e de saúde (artigo 3);

(h) Sistemas de monitoramento: os Estados Partes devem adotar regulamentos e projetar sistemas de monitoramento para garantir que os agentes de recrutamento e os empregadores respeitem os direitos de todas as trabalhadoras migrantes. Os Estados Partes devem monitorar de perto as agências de recrutamento e processá-las por atos de violência, coerção, fraude ou exploração (artigo 2 (e));

(i) Acesso a serviços: os Estados Partes devem assegurar a disponibilidade de serviços sensíveis a questões de gênero e adequados linguística e culturalmente para as trabalhadoras migrantes, incluindo programas de treinamento de idiomas e habilidades, abrigos de emergência, serviços de saúde, serviços policiais, programas recreativos e programas projetados especialmente para trabalhadoras migrantes isoladas, como trabalhadoras domésticas e outras isoladas em casa, além de vítimas de violência doméstica. As vítimas de abuso devem receber serviços sociais e de emergência relevantes, independentemente do seu status imigratório (artigos 3, 5 e 12);

(j) Os direitos das mulheres trabalhadoras migrantes detidas, documentadas ou não: os Estados Partes devem assegurar que as trabalhadoras migrantes em situação de detenção não sofram discriminação ou violência de gênero, e que as mulheres grávidas e lactantes, bem como as mulheres com problemas de saúde tenham acesso a serviços apropriados. Eles devem revisar, eliminar ou reformar leis, regulamentos ou políticas que resultem em um número desproporcional de trabalhadoras migrantes sendo detidas por motivos relacionados à migração (artigos 2 (d) e 5);

(k) Inclusão social das mulheres trabalhadoras migrantes: os Estados Partes devem adotar políticas e programas com o objetivo de permitir que as trabalhadoras migrantes se integrem na nova sociedade. Tais esforços devem respeitar a identidade cultural das mulheres trabalhadoras migrantes e proteger seus direitos humanos, em conformidade com a Convenção (artigo 5);

(l) Proteção de mulheres trabalhadoras migrantes sem documentação: a situação das mulheres sem documentos requer atenção específica. Independentemente da falta de status de imigração de mulheres trabalhadoras migrantes sem documentos, os Estados Partes têm a obrigação de proteger seus direitos humanos básicos. As trabalhadoras migrantes sem documentação devem ter acesso a recursos legais e justiça em casos de risco à vida e tratamento cruel e degradante, ou se forem coagidas a trabalhos forçados, enfrentarem privações de atendimento de necessidades básicas, inclusive em situações de emergência ou gravidez e maternidade, ou se forem abusadas física ou sexualmente por empregadores ou outros. Se forem presas ou detidas, os Estados Partes devem garantir que as trabalhadoras migrantes sem documentos recebam tratamento humano e tenham acesso ao devido processo legal, inclusive por meio de assistência

jurídica gratuita. A esse respeito, os Estados Partes devem revogar ou alterar leis e práticas que impeçam as trabalhadoras migrantes sem documentação de usar os tribunais e outros sistemas de reparação. Se a deportação não puder ser evitada, os Estados Partes precisam tratar cada caso individualmente, com a devida consideração às circunstâncias relacionadas ao gênero e aos riscos de violações de direitos humanos no país de origem (artigos 2 (c), (e) e (f));

Cooperação bilateral e regional

27. As medidas necessárias incluem, mas não se limitam ao seguinte:

(a) Acordos bilaterais e regionais: os Estados Partes que estão enviando ou recebendo e os países de trânsito devem firmar acordos bilaterais ou regionais ou memorandos de entendimento que protejam os direitos das mulheres trabalhadoras migrantes, conforme estabelecido nesta recomendação geral (artigo 3);

(b) Melhores práticas e compartilhamento de informações, como segue:

(i) Os Estados Partes também são encorajados a compartilhar suas experiências de melhores práticas e informações relevantes para promover a proteção integral dos direitos das mulheres trabalhadoras migrantes (artigo 3);

(ii) Os Estados Partes devem cooperar no fornecimento de informações sobre os autores de violações dos direitos das mulheres trabalhadoras migrantes. Quando forem fornecidas informações sobre os infratores dentro de seu território, os Estados Partes devem tomar medidas para investigá-los, processá-los e puni-los (artigo 2 (c)).

Recomendações relativas ao monitoramento e relatórios

28. Os Estados Partes devem incluir em seus relatórios informações sobre a estrutura legal, políticas e programas que implementaram para proteger os direitos das mulheres trabalhadoras migrantes, levando em consideração as preocupações com direitos humanos baseados em sexo e gênero listadas nos parágrafos 10 a 22 e guiadas pelas recomendações dadas nos parágrafos 23 a 27 desta recomendação geral. Devem ser recolhidos dados adequados sobre o cumprimento e a eficácia das leis, políticas e programas e sobre a situação de facto das mulheres trabalhadoras migrantes, para que as informações contidas nos relatórios sejam significativas. Esta informação deve ser fornecida sob os artigos mais apropriados da Convenção e guiada pelas sugestões dadas a partir de todas as recomendações.

Ratificação ou adesão a tratados relevantes de direitos humanos

29. Os Estados Partes são encorajados a ratificar todos os instrumentos internacionais relevantes para a proteção dos direitos humanos das trabalhadoras

migrantes, em particular, a Convenção Internacional sobre a Proteção dos Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes e dos Membros das duas Famílias.

Recomendação Geral n. 27¹: Mulheres idosas e a proteção de seus direitos humanos

Tradução: Mariana Contreras Barroso e Giovanna de Abreu Castello Branco (Alunas da Clínica de Direito Internacional de Direitos Humanos do Núcleo de Estudo Internacionais, NEI – USP)

Revisão Final: Morgana Medeiros Espíndola de Carvalho (Pesquisadora Voluntária – Núcleo Especializado de Cidadania e Direitos Humanos)

Introdução

1. O Comitê sobre a Eliminação da Discriminação contra as Mulheres (doravante denominado "o Comitê") preocupado com as múltiplas formas de discriminação vivenciadas pelas mulheres idosas e com o fato de que os direitos dessas mulheres não são sistematicamente abordados nos relatórios dos Estados Partes, decidiu, em sua quadragésima segunda sessão realizada de 20 de outubro a 7 de novembro de 2008, nos termos do artigo 21 da Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres (doravante denominada "a Convenção"), adotar uma recomendação geral sobre as mulheres idosas e a proteção de seus direitos humanos.

2. Em sua decisão 26/III de 5 de julho de 2002, o Comitê reconheceu que a Convenção "é uma importante ferramenta para abordar a questão específica dos direitos humanos das mulheres idosas."² A recomendação geral N.º. 25, ao versar acerca do artigo 4, parágrafo 1º da Convenção (sobre medidas temporárias especiais) também reconhece que a idade é um dos motivos pelos quais as mulheres podem sofrer múltiplas formas de discriminação. Em especial, o Comitê reconheceu a necessidade de dados estatísticos, separados por idade e sexo, a fim de avaliar melhor a situação das mulheres idosas.

3. O Comitê afirma os compromissos anteriores com os direitos das mulheres idosas consagrados, *inter alia*, no Plano de Ação Internacional para o Envelhecimento de Viena³, na Declaração e Plataforma de Ação de Pequim⁴, nos Princípios das Nações Unidas para o Idoso (Resolução 46/91 da Assembleia Geral), no Programa de Ação da Conferência Internacional sobre População e Desenvolvimento⁵, no Plano de Ação Internacional para o Envelhecimento de

¹ Quadragésima sétima sessão (2010).

² Ver Registros Oficiais da Assembleia Geral, 57ª Sessão, Suplementar n.º 38 (A/57/38, Parte Um, cap. I, decisão 26/III e cap. VII, para. 430-436).

³ Relatório da Assembleia Mundial sobre o Envelhecimento, Viena, 26 Julho-6 Agosto 1982 (publicação das Nações Unidas, N.º. E.I.16), cap. VI, sec. A.

⁴ Relatório da Quarta Conferência Mundial da Mulher, Pequim, 4-15 Setembro 1995 (publicação das Nações Unidas, N.º. E.96.IV.13), cap. I, resolução 1, anexos I e II.

⁵ Relatório da Conferência Internacional sobre População e Desenvolvimento, Cairo, 5-13 Setembro 1994 (publicação das Nações Unidas, N.º. E.95.XIII.18), cap. I, resolução 1, anexo.

Madrid⁶ (2002), no comentário geral N.º. 6 sobre os direitos econômicos, sociais e culturais dos idosos do Comitê dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (1995), e no comentário geral N.º. 19 sobre o direito à seguridade social (2008).

Antecedentes

4. Os números atuais das Nações Unidas estimam que dentro de 36 anos haverá mais pessoas com mais de 60 anos do que crianças com menos de 15 anos, globalmente. Estima-se que, até 2050, o número de idosos seja superior a 2 bilhões, ou 22% da população mundial, o que representa uma duplicação sem precedentes dos atuais 11% da população com mais de 60 anos.

5. A natureza de gênero do envelhecimento revela que as mulheres tendem a viver mais do que os homens e que as mulheres mais velhas do que os homens vivem sozinhas. Enquanto há 83 homens para cada 100 mulheres com mais de 60 anos, existem apenas 59 homens para cada 100 mulheres com mais de 80 anos. Além disso, estatísticas do Departamento de Assuntos Econômicos e Sociais das Nações Unidas indicam que 80% dos homens com mais de 60 são casados em comparação com apenas 48% das mulheres idosas.⁷

6. Este envelhecimento demográfico sem precedentes, decorrente da melhora dos padrões de vida e dos sistemas básicos de cuidados a saúde, bem como do declínio da fertilidade e ao aumento da expectativa de vida, pode ser considerado um resultado bem-sucedido dos esforços de desenvolvimento e que deve continuar a tornar o século XXI, o século do envelhecimento. No entanto, essas alterações demográficas possuem implicações profundas nos direitos humanos e aumentam a urgência de abordar a discriminação vivenciada pelas mulheres idosas de uma forma mais abrangente e sistemática através da Convenção.

7. A questão do envelhecimento é compartilhada por países desenvolvidos e em desenvolvimento. Espera-se que a proporção de idosos em países menos desenvolvidos aumente de 8% em 2010 para 20% até 2050⁸, enquanto a proporção de crianças cairá de 29% para 20%.⁹ O número de mulheres idosas vivendo em regiões menos desenvolvidas aumentará em 600 milhões no período de 2010 a 2050.¹⁰ Essa mudança demográfica apresenta grandes desafios aos países em

⁶ Relatório da Segunda da Assembleia Mundial sobre o Envelhecimento, Madrid, 8-12 Abril 2002 1995 (publicação das Nações Unidas, N.º. E.02.IV.4), cap. I, resolução 1, anexo II.

⁷ Departamento de Assuntos Econômicos e Sociais das Nações Unidas, Envelhecimento da População e Desenvolvimento. Publicação de 2009. Disponível em: <http://www.un.org/esa/population/publications/ageing/ageing2009.htm>.

⁸ Ibidem.

⁹ Departamento de Assuntos Econômicos e Sociais das Nações Unidas, Divisão da População, População Mundial. Perspectivas: Revisão do banco de dados de população de 2008. Disponível em: <https://esa.un.org/unpp/index.asp?panel=1>.

¹⁰ Ibidem.

desenvolvimento. O envelhecimento da sociedade é uma tendência bem estabelecida e uma característica importante na maioria dos países desenvolvidos.

8. As mulheres idosas não compõem um grupo homogêneo. Elas possuem uma grande diversidade de experiência, conhecimento, habilidades e aptidões, contudo, sua situação econômica e social depende de uma variedade de características demográficas, políticas, ambientais, culturais, sociais, individuais e de fatores familiares. A contribuição das mulheres idosas nas vidas pública e privada como líderes em suas comunidades, empreendedoras, cuidadoras, conselheiras, mediadoras, entre outras funções, é inestimável.

Propósito e objetivo da recomendação

9. Esta recomendação geral sobre mulheres idosas e a promoção de seus direitos explora a relação entre os artigos da Convenção e o envelhecimento. Identifica as múltiplas formas de discriminação que as mulheres enfrentam à medida que envelhecem, delinea o conteúdo das obrigações a serem assumidas pelos Estados Partes em relação ao envelhecimento com dignidade e aos direitos das mulheres idosas e inclui recomendações de políticas destinadas a integrar as respostas às preocupações das mulheres idosas nas estratégias nacionais, nas iniciativas de desenvolvimento e nas ações positivas para que as mulheres idosas possam participar plenamente na sociedade, sem discriminação e em igualdade de condições com os homens.

10. A recomendação geral também fornece orientação aos Estados Partes sobre a inclusão da situação das mulheres idosas em seus relatórios sobre a implementação da Convenção. A eliminação de todas as formas de discriminação contra as mulheres idosas só pode ser alcançada respeitando e protegendo plenamente a sua dignidade e o seu direito à integridade e autodeterminação.

Áreas específicas de preocupação

11. Enquanto homens e mulheres sofrem discriminação à medida que envelhecem, as mulheres idosas experimentam o envelhecimento de forma diferente. O impacto da desigualdade de gênero ao longo de sua vida é exacerbado na velhice e é frequentemente baseado em normas culturais e sociais profundamente enraizadas. A discriminação que as mulheres idosas vivenciam resulta, frequentemente, de uma distribuição injusta de recursos, maus-tratos, negligência e acesso limitado aos serviços básicos.

12. Formas concretas de discriminação contra mulheres idosas podem diferir consideravelmente por diversas circunstâncias socioeconômicas e em vários ambientes socioculturais, dependendo da igualdade de oportunidades e escolhas em relação à educação, emprego, saúde, família e vida privada. Em muitos países, a falta de competências em telecomunicações, de acesso à moradia adequada, aos serviços sociais e à internet, a solidão e o isolamento, geram problemas para as mulheres

idosas. As mulheres idosas que vivem em áreas rurais ou em favelas urbanas, muitas vezes, sofrem com a grave falta de recursos básicos para a subsistência, de segurança de renda, de acesso aos cuidados de saúde, a informação e de gozo de seus direitos.

13. A discriminação sofrida pelas mulheres idosas é, em muitos casos, multidimensional, com o fator idade compondo outras formas de discriminação baseadas no gênero, origem étnica, deficiência, níveis de pobreza, orientação sexual e identidade de gênero, condição de migrante, estado civil e familiar, alfabetização e outros motivos. Mulheres idosas que são membros de grupos minoritários, étnicos ou indígenas, deslocadas internamente ou apátridas frequentemente vivenciam um grau desproporcional de discriminação.

14. Muitas mulheres idosas enfrentam negligência porque não são mais consideradas úteis em seus papéis produtivos e reprodutivos, e são vistas como um fardo para suas famílias. Viuvez e divórcio exacerbam ainda mais a discriminação, enquanto a falta ou o acesso limitado a serviços de saúde para doenças e condições, como diabetes, câncer, hipertensão, doenças cardíacas, catarata, osteoporose e Alzheimer, impedem que mulheres idosas gozem plenamente de seus direitos humanos.

15. O pleno desenvolvimento e progresso das mulheres só podem ser alcançados através de uma abordagem do ciclo de vida que reconheça e trate as diferentes fases da vida das mulheres - desde a infância até a adolescência, idade adulta e velhice - e o impacto de cada fase no desfrute dos direitos humanos por mulheres idosas. Os direitos consagrados na Convenção são aplicáveis em todos os estágios da vida de uma mulher, no entanto, em muitos países, a discriminação por idade ainda é tolerada e aceita nos níveis individual, institucional e político, e poucos países possuem uma legislação que proíba a discriminação com base na idade.

16. Estereótipos de gênero e práticas tradicionais e consuetudinárias podem ter impactos nocivos em todas as áreas da vida das mulheres idosas, em particular das portadoras de deficiência, incluindo os relacionamentos familiares, papéis comunitários, a representação na mídia, as atitudes dos empregadores, a assistência médica e outros prestadores de serviços, e podem resultar em violência física e abuso psicológico, verbal e financeiro.

17. As mulheres idosas são frequentemente discriminadas através de restrições que dificultam a sua participação nos processos políticos e de tomada de decisão. Por exemplo, a falta de documentos de identificação ou de transporte podem impedir que mulheres idosas votem. Em alguns países, as mulheres idosas não podem formar ou participar de associações ou outros grupos não governamentais para fazer campanha por seus direitos. Além disso, a idade de aposentadoria compulsória pode ser menor para as mulheres do que para os homens, o que pode

ser discriminatório para as mulheres, incluindo aquelas que representam seus governos em nível internacional.

18. Mulheres idosas com o status de refugiadas, apátridas ou solicitantes de refúgio, bem como aquelas que são trabalhadoras migrantes ou deslocadas internamente, frequentemente enfrentam discriminação, abuso e negligência. Mulheres idosas afetadas pelo deslocamento forçado ou pela apatridia podem sofrer de síndrome do estresse pós-traumático, a qual pode não ser reconhecida ou tratada por profissionais de saúde. As mulheres idosas refugiadas e deslocadas internamente têm, às vezes, acesso negado aos cuidados de saúde porque não possuem a legalização dos documentos ou da sua permanência naquele local e/ou são reassentadas para longe dos serviços de saúde. Elas também podem vivenciar barreiras culturais e linguísticas no acesso aos serviços.

19. Os empregadores, geralmente, consideram as mulheres idosas como investimentos não lucrativos para educação e treinamento vocacional. Essas mulheres também não possuem as mesmas oportunidades para aprender tecnologia de informação moderna, nem os recursos para obtê-las. Muitas mulheres idosas pobres, especialmente as portadoras de deficiências e aquelas que vivem em áreas rurais, têm o direito à educação negado e recebem pouca ou nenhuma educação formal ou informal. O analfabetismo e o inumerismo podem restringir severamente a plena participação das mulheres idosas na vida pública e política, na economia e no acesso a uma série de serviços, direitos e atividades recreativas.

20. As mulheres compõem uma parcela menor no setor de emprego formal em comparação aos homens e, ademais, elas também tendem a receber menos do que os homens pelo mesmo trabalho ou por um trabalho de igual valor. Além disso, a discriminação baseada em gênero no emprego ao longo de sua vida tem um impacto cumulativo na velhice, forçando as mulheres idosas a enfrentarem rendimentos e pensões desproporcionalmente mais baixos, ou mesmo nenhuma pensão, em comparação com os homens. No comentário geral N^o. 19, o Comitê dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais reconhece que aposentadorias não contributivas serão necessárias na maioria dos Estados, uma vez que é improvável que todos sejam cobertos por esquemas contributivos (parágrafo 4 (b)), enquanto o artigo 28, parágrafo 2 (b) da Convenção sobre os Direitos da Pessoa com Deficiência fornece proteção social para as mulheres idosas, particularmente aquelas com deficiência. Uma vez que a pensão por idade geralmente está intimamente ligada aos ganhos durante a vida ativa, as mulheres idosas frequentemente acabam com pensões mais baixas em comparação aos homens. Além disso, as mulheres idosas são particularmente afetadas pela discriminação em função da idade e do sexo, o que resulta numa idade de aposentadoria obrigatória diferente da dos homens. As mulheres devem estar sujeitas a uma idade de aposentadoria opcional, a fim de proteger o direito das mulheres idosas de continuarem a trabalhar, se desejarem, e acumularem benefícios de pensão, quando aplicável, em paridade com os homens.

Sabe-se que muitas mulheres idosas cuidam e, por vezes, são as únicas cuidadoras de crianças pequenas dependentes, cônjuges/parceiros ou pais e parentes idosos. O custo financeiro e emocional desse cuidado não pago é raramente reconhecido.

21. O direito das mulheres idosas à autodeterminação e ao consentimento em relação aos cuidados de saúde nem sempre é respeitado. Serviços sociais, incluindo cuidados de longo prazo, para mulheres idosas podem ser desproporcionalmente reduzidos quando a despesa pública é cortada. As doenças e as condições de saúde física e mental pós-menopáusicas, pós-reprodutivas e outras relacionadas com a idade e específicas do gênero tendem a ser negligenciadas pelas pesquisas, pelos estudos acadêmicos, pelas políticas públicas e pela prestação de serviços. As informações sobre saúde sexual e HIV/SIDA raramente são fornecidas de forma aceitável, acessível e apropriada para mulheres idosas. Muitas mulheres idosas não possuem seguro de saúde privado ou são excluídas dos esquemas financiados pelo Estado, porque não contribuíram para um esquema durante a sua vida ativa no setor informal ou se valeram cuidados não remunerados.

22. As mulheres idosas podem não ser elegíveis para reivindicar benefícios familiares se não forem os pais ou guardiãs legais das crianças sob seus cuidados.

23. Os esquemas de microcrédito e financiamento geralmente têm restrições de idade ou outros critérios que impedem que mulheres idosas os acessem. Muitas mulheres idosas, particularmente aquelas que estão confinadas em suas residências, são incapazes de participar de atividades culturais, recreativas e comunitárias, o que as deixa isoladas impacta negativamente seu bem-estar. Frequentemente, não é dada a devida atenção aos requisitos para se obter uma vida independente, tais como assistência pessoal e moradia adequada, o que inclui arranjos de moradia acessíveis e auxílios na mobilidade.

24. Em muitos países, a maioria das mulheres idosas vive em áreas rurais, onde o acesso a serviços é ainda mais difícil devido à sua idade e aos níveis de pobreza. Muitas mulheres idosas recebem de seus filhos, que são trabalhadores migrantes, remessas irregulares e insuficientes ou, até mesmo, não recebem nada. A negação do seu direito à água, comida e moradia faz parte do cotidiano de muitas mulheres idosas pobres que vivem em ambientes rurais. As mulheres idosas podem não ter condições de comprar alimentos adequados devido a uma combinação de fatores, tais como o alto preço dos alimentos, a inadequação de sua renda - devido à discriminação em relação ao emprego -, a previdência social e o acesso a recursos. A falta de acesso ao transporte pode impedir que as mulheres idosas acessem os serviços sociais ou participem de atividades comunitárias e culturais. Essa falta de acesso pode ser devido ao fato de que as mulheres idosas têm baixos rendimentos e de que a política pública para fornecer transporte público acessível e barato para atender às necessidades das mulheres idosas é inadequada.

25. As mudanças climáticas impactam diferentemente as mulheres, especialmente as mulheres idosas, que, devido a diferenças fisiológicas, capacidade física, idade e sexo, bem como normas sociais e papéis sociais e uma distribuição desigual de auxílio e recursos relacionados às hierarquias sociais, são particularmente desfavorecidas em face de desastres naturais. Seu acesso limitado a recursos e processos de tomada de decisão aumenta sua vulnerabilidade às mudanças climáticas.

26. Sob algumas leis estatutárias e consuetudinárias, as mulheres não têm o direito de herdar e administrar bens conjugais com a morte do cônjuge. Alguns sistemas jurídicos justificam essa disposição ao fornecer às viúvas outros meios de segurança econômica, como pagamentos de apoio da herança do falecido. No entanto, na realidade, essas disposições raramente são aplicadas e as viúvas são, muitas vezes, deixadas sem nada. Algumas leis discriminam particularmente as viúvas idosas, e algumas viúvas são vítimas de “grilagem de propriedades”.

27. As mulheres idosas são particularmente vulneráveis à exploração e ao abuso, incluindo o abuso econômico, quando sua capacidade jurídica é conferida a advogados ou membros da família, sem o seu consentimento.

28. A recomendação geral do N.º 21 do Comitê (1994) declara que “o casamento poligâmico contraria o direito de igualdade da mulher com os homens e pode ter consequências emocionais e financeiras tão sérias para ela e seus dependentes que tais casamentos devem ser desencorajados e proibidos” (parágrafo 14). No entanto, a poligamia ainda é praticada em muitos Estados Partes e muitas mulheres estão em uniões poligâmicas. Esposas idosas são frequentemente negligenciadas em casamentos polígamos, uma vez que não são mais consideradas reprodutivas ou economicamente ativas.

Recomendações

Geral

29. Os Estados Partes devem reconhecer que as mulheres idosas são um recurso importante para a sociedade e têm a obrigação de adotar todas as medidas apropriadas, inclusive legislativas, para eliminar a discriminação contra as elas. Os Estados Partes devem adotar políticas e medidas sensíveis ao gênero e à idade, incluindo medidas temporárias especiais, em consonância com o artigo 4, parágrafo 1 da Convenção e com as recomendações gerais N.º 23 (1997) e N.º 25 (2004) do Comitê, para assegurar que as mulheres idosas participem plena e efetivamente na vida política, social, econômica, cultural e civil ou em qualquer outro campo de suas sociedades.

30. Os Estados Partes têm a obrigação de assegurar o pleno desenvolvimento e progresso das mulheres ao longo de todo o seu ciclo de vida, seja em tempos de paz ou de conflito, bem como no caso de qualquer desastre provocado pelo homem e/ou

natural. Os Estados Partes devem, portanto, garantir que todas as disposições legais, políticas e as intervenções destinadas ao pleno desenvolvimento e progresso das mulheres não discriminem as mulheres idosas.

31. As obrigações dos Estados Partes devem levar em conta a natureza multidimensional da discriminação contra as mulheres e assegurar que o princípio da igualdade de gênero se aplique ao longo do ciclo vital das mulheres, na legislação e em sua implementação prática. A este respeito, os Estados Partes são instados a revogar ou alterar as leis, regulamentos e costumes existentes que discriminem as mulheres idosas, e garantir que a legislação proíba a discriminação com base na idade e no sexo.

32. Para apoiar a reforma legal e a formulação de políticas, os Estados Partes são instados a coletar, analisar e divulgar dados separados por idade e sexo, de modo a obter informações sobre a situação das mulheres idosas, incluindo aquelas que vivem em áreas rurais, áreas de conflito, pertencentes a grupos minoritários e com deficiências. Tais dados devem focar especialmente, entre outras questões, na pobreza, analfabetismo, violência, trabalho não remunerado, incluindo a assistência aos que vivem ou são afetados com HIV/SIDA, migração, acesso a cuidados de saúde, moradia, benefícios sociais e econômicos e emprego.

33. Os Estados Partes devem fornecer às mulheres idosas informações sobre seus direitos e sobre como acessar os serviços jurídicos. Eles devem treinar os serviços policiais e judiciários, bem como a assistência jurídica e serviços jurídicos sobre os direitos das mulheres idosas e sensibilizar e treinar as autoridades e instituições públicas sobre as questões relacionadas à idade e gênero que afetam as mulheres idosas. Informações, serviços jurídicos, recursos efetivos e reparação devem ser igualmente disponibilizados e acessíveis a mulheres idosas portadoras de deficiência.

34. Os Estados Partes devem permitir que as mulheres idosas procurem reparação e resolvam infrações de seus direitos, inclusive do direito de administrar bens, e assegurar que as mulheres idosas não sejam privadas de sua capacidade jurídica por motivos arbitrários ou discriminatórios.

35. Os Estados Partes devem assegurar que as medidas de mudança do clima e de redução do risco de desastres sejam sensíveis ao gênero e às necessidades e vulnerabilidades das mulheres idosas. Os Estados Partes também devem facilitar a participação de mulheres idosas na tomada de decisões sobre a mitigação e a adaptação às mudanças climáticas.

Estereótipos

36. Os Estados Partes têm a obrigação de eliminar os estereótipos negativos e modificar os padrões sociais e culturais de conduta que são prejudiciais e nocivos às mulheres idosas, de modo a reduzir os abusos físico, sexual, psicológico, verbal e

econômico que as mulheres idosas, incluindo as portadoras de deficiência, vivenciaram com base em estereótipos negativos e práticas culturais.

Violência

37. Os Estados Partes têm a obrigação de elaborar legislação que reconheça e proíba a violência, inclusive as violências doméstica, sexual e as praticadas em contextos institucionais, contra mulheres idosas incluindo aquelas com deficiências. Os Estados Partes têm a obrigação de investigar, processar e punir todos os atos de violência contra mulheres idosas, incluindo os cometidos como resultado de práticas e crenças tradicionais.

38. Os Estados Partes devem prestar especial atenção à violência sofrida pelas mulheres idosas em tempos de conflito armado, ao impacto dos conflitos armados na vida das mulheres idosas e à contribuição que estas podem dar para a solução pacífica de conflitos e para processos de reconstrução. Os Estados Partes devem dar a devida consideração à situação das mulheres idosas ao abordar a violência sexual, o deslocamento forçado e as condições de refugiadas durante o conflito armado. Os Estados Partes devem, ainda, considerar importantes resoluções das Nações Unidas sobre as mulheres, paz e segurança ao abordar tais questões, incluindo, em particular, as resoluções 1325 (2000), 1820 (2008) e 1889 (2009) do Conselho de Segurança.

Participação na vida pública

39. Os Estados Partes têm a obrigação de assegurar que as mulheres idosas tenham a oportunidade de participar da vida pública e política, de ocupar cargos públicos em todos os níveis, e que as mulheres idosas possuam a documentação necessária para se registrarem para votar e concorrer à eleição.

Educação

40. Os Estados Partes têm a obrigação de garantir igualdade de oportunidade no campo da educação para mulheres de todas as idades e de assegurar que as mulheres idosas tenham acesso à educação designada a adultos e a oportunidades de aprendizagem ao longo da vida, bem como às informações educacionais necessárias para o seu bem-estar e de suas famílias.

Benefícios de trabalho e pensão

41. Os Estados Partes têm a obrigação de facilitar a participação das mulheres idosas no trabalho remunerado sem que haja discriminação baseada em idade e sexo. Os Estados Partes devem assegurar que seja dada atenção especial à abordagem de problemas que as mulheres idosas possam enfrentar em sua vida profissional e que estas não sejam obrigadas a se aposentar precocemente ou a

situações semelhantes. Os Estados Partes também devem monitorar o impacto das lacunas salariais relacionadas ao gênero sobre as mulheres idosas.

42. Os Estados Partes possuem a obrigação de garantir que a idade de aposentadoria nos setores público e privado não seja discriminatória em relação às mulheres. Consequentemente, os Estados Partes têm a obrigação de garantir que as políticas previdenciárias não sejam discriminatórias de maneira alguma, mesmo quando as mulheres optem por se aposentar cedo, e que todas as mulheres idosas que tenham sido ativas tenham acesso a pensões adequadas. Os Estados Partes devem adotar todas as medidas apropriadas, incluindo, quando necessário, medidas temporárias especiais para garantir tais aposentadorias.

43. Os Estados Partes devem assegurar que as mulheres idosas, incluindo aquelas que têm a responsabilidade de cuidar de crianças, tenham acesso a benefícios sociais e econômicos apropriados, como benefícios de creches, bem como também tenham acesso a todo o apoio necessário ao cuidar de pais ou parentes idosos.

44. Os Estados Partes devem proporcionar pensões não contributivas adequadas, em igualdade de condições com os homens, a todas as mulheres que não possuem outra pensão ou não têm suficiente segurança de renda, e os subsídios financiados pelo Estado devem estar disponíveis e acessíveis às mulheres idosas, particularmente àquelas que vivem em regiões remotas ou em áreas rurais.

45. Os Estados Partes devem adotar uma política abrangente de assistência à saúde destinada a proteger as necessidades de saúde das mulheres idosas, em consonância com a recomendação geral N^o. 24 (1999) sobre mulheres e saúde. Essa política deve garantir cuidados de saúde acessíveis e baratos a todas as mulheres idosas, eliminando, se for o caso, as taxas de utilização, da formação de profissionais de saúde em doenças geriátricas e de fornecimento de medicamentos para tratar doenças crônicas e não transmissíveis relacionadas com a idade e para fornecer cuidados sociais e de saúde a longo prazo, incluindo cuidados que permitam uma vida independente e cuidados paliativos. As provisões de cuidados a longo prazo devem incluir intervenções que promovam mudanças comportamentais e de estilo de vida para retardar o aparecimento de problemas de saúde, como práticas nutricionais saudáveis e estilo de vida ativo, e acesso econômico a serviços de saúde, incluindo triagem e tratamento de doenças, em particular as mais predominantes entre as mulheres idosas. As políticas de saúde também devem garantir que os cuidados de saúde prestados às mulheres idosas, incluindo as portadoras de deficiência, sejam baseados no consentimento livre e esclarecido da pessoa em questão.

46. Os Estados Partes devem adotar programas especiais adaptados às necessidades físicas, mentais, emocionais e de saúde das mulheres idosas, com foco especial nas mulheres pertencentes a minorias e nas mulheres portadoras de

deficiência, bem como nas mulheres encarregadas de cuidar de netos e outros jovens dependentes da família devido à migração de jovens adultos e nas mulheres que cuidam de familiares que vivem ou são afetados pelo HIV/SIDA.

Empoderamento econômico

47. Os Estados Partes têm a obrigação de eliminar a discriminação em todas as suas formas contra as mulheres idosas na vida econômica e social. Todas as barreiras baseadas em idade e gênero para acessar crédito e empréstimos agrícolas devem ser removidas e o acesso à tecnologia apropriada para mulheres idosas que são agricultoras e pequenas proprietárias rurais deve ser garantido. Os Estados Partes devem fornecer sistemas especiais de apoio e microcrédito sem garantias, bem como incentivar o microempreendedorismo para mulheres idosas. Instalações recreativas para mulheres idosas devem ser criadas e serviços de extensão devem ser oferecidos a mulheres idosas confinadas em suas casas. Os Estados Partes devem fornecer transporte acessível e adequado para permitir que mulheres idosas, inclusive as que vivem em áreas rurais, participem da vida econômica e social, incluindo a prática de atividades comunitárias.

Benefícios sociais

48. Os Estados Partes devem tomar as medidas necessárias para assegurar que as mulheres idosas tenham acesso a uma moradia adequada que atenda às suas necessidades específicas. Todas as barreiras, sejam arquitetônicas ou de outra forma, que impeçam a mobilidade dos idosos e os levem ao confinamento forçado devem ser removidas. Os Estados Partes devem fornecer serviços sociais que permitam que as mulheres idosas permaneçam em suas casas e vivam de forma independente pelo maior tempo possível. Leis e práticas que afetam negativamente o direito das mulheres idosas à moradia, terra e propriedade devem ser abolidas. Os Estados Partes devem, também, proteger as mulheres idosas contra os despejos forçados e a falta de moradia.

Mulheres idosas rurais e outras vulneráveis

49. Os Estados Partes devem assegurar que as mulheres idosas sejam incluídas e representadas nos processos de planejamento do desenvolvimento rural e urbano. Os Estados Partes devem garantir o fornecimento de água, eletricidade e outros serviços de utilidade pública a mulheres idosas. As políticas destinadas a aumentar o acesso à água potável e a saneamento adequado devem garantir que as tecnologias relacionadas sejam acessíveis e não exijam força física indevida.

50. Os Estados Partes devem adotar leis e políticas apropriadas, com perspectiva de gênero e idade, para assegurar a proteção das mulheres idosas com status de refugiada ou que são apátridas, assim como aquelas que são deslocadas internamente ou que são trabalhadores migrantes.

Casamento e vida familiar

51. Os Estados Partes têm a obrigação de revogar toda a legislação que discrimina as mulheres idosas na área do casamento e no caso de sua dissolução, inclusive no que diz respeito à propriedade e herança.

52. Os Estados Partes devem revogar toda a legislação que discrimine as viúvas idosas em relação à propriedade e herança, e protegê-las da apropriação ilegal de terras. Eles devem adotar leis de sucessão intestinal que cumpram suas obrigações sob a Convenção. Além disso, devem tomar medidas para pôr fim a práticas que obriguem as mulheres idosas a casarem-se contra a sua vontade, e garantir que a sucessão não esteja condicionada ao casamento forçado com o irmão de um falecido marido ou qualquer outra pessoa.

53. Os Estados Partes devem desencorajar e proibir as uniões poligâmicas, de acordo com a recomendação geral N^o. 21, e assegurar que, com a morte de um marido polígamo, seu patrimônio seja dividido igualmente entre suas esposas e seus respectivos filhos.

Recomendação Geral n. 28¹: Obrigações fundamentais dos Estados Partes decorrentes do artigo 2 da Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres

Tradução: Flavia Martins Lara e Carolina Schuttoff de Mello Barreto (Alunas da Clínica de Direito Internacional de Direitos Humanos do Núcleo de Estudo Internacionais, NEI – USP)

Revisão Final: Morgana Medeiros Espíndola de Carvalho (Pesquisadora Voluntária – Núcleo Especializado de Cidadania e Direitos Humanos)

I. Introdução

1. Por meio desta recomendação geral, o Comitê para a Eliminação da Discriminação contra as Mulheres (“o Comitê”) visa esclarecer o alcance e o significado do artigo 2 da Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher (“a Convenção”), que fornece meios para os Estados Partes implementarem internamente as disposições substantivas da Convenção. O Comitê encoraja os Estados Partes a traduzir esta recomendação geral para os idiomas nacionais e locais e a difundi-la amplamente a todos os ramos do governo, da sociedade civil, incluindo mídia, academia e direitos humanos e organizações e instituições de mulheres.

2. A Convenção é um instrumento dinâmico que acomoda o desenvolvimento do direito internacional. Desde sua primeira sessão em 1982, o Comitê para a Eliminação da Discriminação contra as Mulheres e outros atores em nível nacional e internacional contribuíram para o esclarecimento e a compreensão do conteúdo substantivo dos artigos da Convenção, a natureza específica da discriminação contra a mulher e os vários instrumentos necessários para combater essa discriminação.

3. A Convenção faz parte de um marco jurídico internacional abrangente para os direitos humanos que visa assegurar o gozo de todos os direitos humanos e a eliminação de todas as formas de discriminação contra as mulheres com base no sexo e no gênero. A Carta das Nações Unidas, a Declaração Universal dos Direitos Humanos, o Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, o Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos, a Convenção sobre os Direitos da Criança, a Convenção Internacional sobre a Proteção dos Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes e Membros de Suas Famílias e a Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência contêm disposições explícitas garantindo a igualdade das mulheres em relação aos homens no gozo dos direitos consagrados, enquanto outros tratados internacionais de direitos humanos, como a Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial, estão implicitamente fundamentadas no conceito de não discriminação com base no sexo

¹ Quadragésima sétima sessão (2010).

e no gênero. As Convenções da Organização Internacional do Trabalho (OIT) nº 100 (1951) relativas à Igualdade de Remuneração entre Homens e Mulheres Trabalhadores por igual trabalho; nº 111 (1958) sobre Discriminação em Matéria de Emprego e Profissão; e nº 156 (1981) relativas à Igualdade de oportunidades e de tratamento para homens e mulheres trabalhadores: trabalhadores com responsabilidades familiares; a Convenção contra a Discriminação na Educação; a Declaração sobre a Eliminação da Discriminação contra as Mulheres; a Declaração e o Programa de Ação de Viena; o Programa de Ação do Cairo; e a Declaração de Pequim e Plataforma de Ação também contribuem para um regime legal internacional de igualdade entre mulheres e homens e de não-discriminação. Da mesma forma, as obrigações dos Estados assumidas no âmbito de sistemas regionais de direitos humanos são complementares ao quadro universal de direitos humanos.

4. O objetivo da Convenção é a eliminação de todas as formas de discriminação contra a mulher com base no sexo. Garante às mulheres o igual reconhecimento, gozo e exercício de todos os direitos humanos e liberdades fundamentais nos campos político, econômico, social, cultural, civil, doméstico ou qualquer outro, independentemente de seu estado civil e com base na igualdade com os homens.

5. Embora a Convenção se refira apenas à discriminação baseada no sexo, a interpretação do artigo 1, juntamente com os artigos 2 (f) e 5 (a), indica que a Convenção abrange a discriminação baseada no gênero contra a mulher. O termo "sexo" aqui se refere às diferenças biológicas entre homens e mulheres. O termo "gênero" refere-se a identidades, atributos e papéis socialmente construídos para mulheres e homens e ao significado social e cultural da sociedade para essas diferenças biológicas, resultando em relações hierárquicas entre mulheres e homens e na distribuição de poder e direitos que favorecem os homens e desfavorecem as mulheres. Esse posicionamento social de mulheres e homens é afetado por fatores políticos, econômicos, culturais, sociais, religiosos, ideológicos e ambientais e pode ser modificado pela cultura, pela sociedade e pela comunidade. A aplicação da Convenção à discriminação baseada no gênero fica clara pela definição de discriminação contida no artigo 1. Essa definição ressalta que qualquer distinção, exclusão ou restrição que tenha o efeito ou o propósito de prejudicar ou anular o reconhecimento, o gozo ou o exercício por parte das mulheres de direitos humanos e liberdades fundamentais é discriminação, mesmo quando a discriminação não foi intencional. Isto significaria que o tratamento idêntico ou neutro de mulheres e homens poderia constituir discriminação contra as mulheres se tal tratamento resultasse no efeito de mulheres terem o exercício de um direito negado, porque não havia reconhecimento da desvantagem pré-existente baseada no gênero e desigualdade enfrentada pelas mulheres. Os pontos de vista da Comissão sobre este assunto são evidenciados por sua consideração de relatórios, suas recomendações gerais, decisões, sugestões e declarações, sua consideração de comunicações individuais e sua condução de inquéritos sob o Protocolo Facultativo.

6. O Artigo 2 é crucial para a plena implementação da Convenção, uma vez que identifica a natureza das obrigações legais gerais dos Estados Partes. As obrigações consagradas no artigo 2 estão intrinsecamente ligadas a todas as outras disposições substantivas da Convenção, uma vez que os Estados Partes têm a obrigação de garantir que todos os direitos consagrados na Convenção sejam plenamente respeitados em nível nacional.

7. O artigo 2 da Convenção deve ser lido em conjunto com os artigos 3, 4, 5 e 24 e à luz da definição de discriminação contida no artigo 1. Além disso, o alcance das obrigações gerais contidas no artigo 2 deve também ser interpretado à luz das recomendações gerais, observações conclusivas, opiniões e outras declarações emitidas pelo Comitê, incluindo os relatórios sobre os procedimentos de investigação e as decisões de casos individuais. O espírito da Convenção abrange outros direitos que não são explicitamente mencionados na Convenção, mas que têm impacto sobre a conquista da igualdade entre mulheres e homens, cujo impacto representa uma forma de discriminação contra as mulheres.

II. Natureza e alcance das obrigações dos Estados Partes

8. O artigo 2 convoca os Estados Partes a condenar a discriminação contra as mulheres em “todas as suas formas”, enquanto o artigo 3 refere-se às medidas apropriadas que os Estados Partes devem tomar em “todos os campos” para assegurar o pleno desenvolvimento e progresso das mulheres. Através destas disposições, a Convenção antecipa o surgimento de novas formas de discriminação que não haviam sido identificadas no momento de sua redação.

9. De acordo com o artigo 2, os Estados Partes devem abordar todos os aspectos de suas obrigações legais sob a Convenção para respeitar, proteger e cumprir o direito das mulheres à não-discriminação e ao gozo da igualdade. A obrigação de respeitar exige que os Estados Partes se abstenham de fazer leis, políticas, regulamentos, programas, procedimentos administrativos e estruturas institucionais que direta ou indiretamente resultem na negação do gozo igualitário pelas mulheres de seus direitos civis, políticos, econômicos, sociais e culturais. A obrigação de proteger exige que os Estados Partes protejam as mulheres da discriminação por parte dos atores privados e tomem medidas diretamente destinadas a eliminar as práticas costumeiras e todas as outras que prejudicam e perpetuam a noção de inferioridade ou superioridade de qualquer um dos sexos e de papéis estereotipados para homens e mulheres. A obrigação de cumprir exige que os Estados Partes adotem uma ampla variedade de medidas para assegurar que mulheres e homens gozem de direitos iguais *de jure* e *de facto*, incluindo, quando apropriado, a adoção de medidas especiais temporárias, em conformidade com o

artigo 4, parágrafo 1 da Convenção e a recomendação geral nº 25 sobre o artigo 4º, parágrafo 1 da Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres, sobre medidas especiais temporárias. Isso implica obrigações de meios ou condutas e obrigações de resultados. Os Estados Partes devem considerar que têm que cumprir suas obrigações legais para com todas as mulheres através da formulação de políticas públicas, programas e estruturas institucionais que visem atender às necessidades específicas das mulheres, levando ao pleno desenvolvimento de seu potencial em igualdade de condições com os homens.

10. Os Estados Partes têm a obrigação de não causar discriminação contra as mulheres por meio de atos ou omissões; são ainda obrigados a reagir ativamente contra a discriminação contra as mulheres, independentemente de tais atos ou omissões serem perpetrados pelo Estado ou por atores privados. A discriminação pode ocorrer através do fracasso dos Estados em tomar as medidas legislativas necessárias para assegurar a plena realização dos direitos das mulheres, da incapacidade de adotar políticas nacionais destinadas a alcançar a igualdade entre mulheres e homens e da incapacidade de aplicar as leis relevantes. Da mesma forma, os Estados Partes têm a responsabilidade internacional de criar e melhorar continuamente os bancos de dados estatísticos e a análise de todas as formas de discriminação contra as mulheres em geral e contra as mulheres pertencentes a grupos vulneráveis específicos em particular.

11. As obrigações dos Estados Partes não cessam em períodos de conflito armado ou em estados de emergência resultantes de eventos políticos ou desastres naturais. Tais situações têm um profundo impacto e amplas consequências para o gozo igualitário e o exercício pelas mulheres de seus direitos fundamentais. Os Estados Partes devem adotar estratégias e tomar medidas voltadas para as necessidades específicas das mulheres em tempos de conflito armado e estados de emergência.

12. Embora sujeitos ao direito internacional, os Estados exercem principalmente a jurisdição territorial. As obrigações dos Estados Partes aplicam-se, no entanto, sem discriminação tanto a cidadãos, quanto a não cidadãos, incluindo refugiados, requerentes de asilo, trabalhadores migrantes e apátridas, dentro de seu território ou de seu controle efetivo, mesmo que não estejam situados dentro do território. Os Estados Partes são responsáveis por todas as suas ações que afetam os direitos humanos, independentemente de as pessoas afetadas estarem em seu território.

13. O artigo 2 não se limita à proibição de discriminação contra as mulheres causada direta ou indiretamente pelos Estados Partes. O artigo 2 também impõe uma obrigação de devida diligência aos Estados Partes para prevenir a discriminação por parte de atores privados. Em alguns casos, atos ou omissões de atos de um ator privado podem ser atribuídos ao Estado pelo direito internacional. Os Estados Partes são, assim, obrigados a garantir que os atores privados não se

envolvam em discriminação contra as mulheres, conforme definido na Convenção. As medidas apropriadas que os Estados Partes são obrigados a tomar incluem a regulação das atividades dos atores privados com relação às políticas e práticas de educação, emprego e saúde, condições de trabalho e padrões de trabalho, e outras áreas nas quais atores privados fornecem serviços ou instalações, tais como como banco e habitação.

III. Obrigações gerais contidas no artigo 2

A. Frase introdutória do artigo 2

14. A sentença introdutória do artigo 2 diz: “Os Estados Partes condenam a discriminação contra as mulheres em todas as suas formas, concordam em buscar, por todos os meios apropriados e sem demora, uma política de eliminação da discriminação contra as mulheres”.

15. A primeira obrigação dos Estados Partes a que se refere o caput do artigo 2 é a obrigação de “condenar a discriminação contra as mulheres em todas as suas formas”. Os Estados Partes têm uma obrigação imediata e contínua de condenar a discriminação. Eles são obrigados a proclamar a sua população e à comunidade internacional a sua total oposição a todas as formas de discriminação contra as mulheres a todos os níveis e ramos do Governo e a sua determinação em promover a eliminação da discriminação contra as mulheres. O termo “discriminação em todas as suas formas” claramente obriga o Estado Parte a ser vigilante na condenação de todas as formas de discriminação, incluindo formas que não estejam explicitamente mencionadas na Convenção ou que possam estar surgindo.

16. Os Estados Partes têm a obrigação de respeitar, proteger e cumprir o direito à não discriminação das mulheres e de assegurar o desenvolvimento e o avanço das mulheres para que elas melhorem sua posição e implementem seu direito *de jure* ou *de facto* ou sua igualdade substancial em relação aos homens. Os Estados Partes assegurarão que não haja discriminação direta ou indireta contra as mulheres. A discriminação direta contra as mulheres constitui um tratamento diferente explicitamente com base em diferenças de sexo e gênero. A discriminação indireta contra as mulheres ocorre quando uma lei, política, programa ou prática parece ser neutra na medida em que se relaciona com homens e mulheres, mas tem um efeito discriminatório na prática sobre as mulheres, porque as desigualdades preexistentes não são abordadas pela medida aparentemente neutra. Além disso, a discriminação indireta pode exacerbar as desigualdades existentes devido a uma falha em reconhecer padrões estruturais e históricos de discriminação e relações de poder desiguais entre mulheres e homens.

17. Os Estados Partes também têm a obrigação de garantir que as mulheres sejam protegidas contra a discriminação cometida por autoridades públicas,

judiciários, organizações, empresas ou indivíduos privados, nas esferas pública e privada. Essa proteção deve ser fornecida por tribunais competentes e outras instituições públicas e forçada por sanções e recursos, quando apropriado. Os Estados Partes devem assegurar que todos os órgãos governamentais estejam plenamente cientes dos princípios de igualdade e não-discriminação com base no sexo e gênero e que programas adequados de treinamento e conscientização sejam estabelecidos e executados a esse respeito.

18. A interseccionalidade é um conceito básico para compreender o alcance das obrigações gerais dos Estados Partes contidas no artigo 2. A discriminação das mulheres com base no sexo e no gênero está intimamente ligada a outros fatores que afetam as mulheres, como raça, etnia, religião ou crença, saúde, status, idade, classe, casta e orientação sexual e identidade de gênero. Discriminação com base em sexo ou gênero pode afetar mulheres pertencentes a esses grupos em um grau diferente ou de maneiras diferentes para os homens. Os Estados Partes devem reconhecer legalmente essas formas cruzadas de discriminação e seu impacto negativo sobre as mulheres envolvidas e proibi-las. Eles também precisam adotar e buscar políticas e programas destinados a eliminar tais ocorrências, incluindo, quando apropriado, medidas especiais temporárias de acordo com o artigo 4, parágrafo 1 da Convenção e a recomendação geral nº 25.

19. A discriminação contra as mulheres com base no sexo e gênero compreende, conforme estabelecido na recomendação geral nº 19 sobre violência contra as mulheres, violência baseada no gênero, ou seja, violência dirigida contra uma mulher por ser mulher ou violência que afeta mulheres desproporcionalmente. É uma forma de discriminação que inibe seriamente a capacidade das mulheres de gozar e exercer os seus direitos humanos e liberdades fundamentais com base na igualdade com os homens. Inclui atos que infligem danos ou sofrimento físico, mental ou sexual, ameaças de tais atos, coerção e outras privações de liberdade, a violência que ocorre dentro da família ou unidade doméstica ou em qualquer outro relacionamento interpessoal, ou violência perpetrada ou tolerada pelo Estado ou seus agentes, independentemente de onde ocorra. A violência baseada em gênero pode violar disposições específicas da Convenção, independentemente de essas disposições mencionarem expressamente a violência. Os Estados Partes têm a devida diligência para prevenir, investigar, processar e punir tais atos de violência baseada em gênero.

20. A obrigação de cumprir abrange a obrigação dos Estados Partes de facilitar o acesso e assegurar a plena realização dos direitos das mulheres. Os direitos humanos das mulheres serão cumpridos através da promoção da igualdade de fato ou substancial através de todos os meios apropriados, incluindo políticas e programas concretos e eficazes destinados a melhorar a posição das mulheres e alcançar tal igualdade, incluindo, quando apropriado, através da adoção de medidas

especiais temporárias de acordo com o artigo 4, parágrafo 1, e recomendação geral nº 25.

21. Os Estados Partes, em particular, são obrigados a promover a igualdade de direitos das meninas, já que as meninas também são mulheres e são mais vulneráveis à discriminação em áreas como acesso à educação básica, tráfico, maus-tratos, exploração e violência. Todas essas situações de discriminação são agravadas quando as vítimas são adolescentes. Portanto, os Estados devem prestar atenção às necessidades específicas das meninas (e das adolescentes), oferecendo educação sobre saúde sexual e reprodutiva e realizando programas destinados à prevenção do HIV/SIDA, exploração sexual e gravidez na adolescência.

22. Inerente ao princípio da igualdade entre homens e mulheres, ou igualdade de gênero, está o conceito de que todos os seres humanos, independentemente do sexo, são livres para desenvolver suas habilidades pessoais, seguir suas carreiras profissionais e fazer escolhas sem as limitações estabelecidas pelos estereótipos, pelos papéis de gênero rígidos e pelos preconceitos. Os Estados Partes são chamados a usar exclusivamente os conceitos de igualdade de mulheres e homens ou igualdade de gênero e não usar o conceito de equidade de gênero na implementação de suas obrigações sob a Convenção. Este último conceito é usado em algumas jurisdições para se referir ao tratamento justo de mulheres e homens, de acordo com suas respectivas necessidades. Isso pode incluir tratamento igual ou tratamento diferente, mas considerado equivalente em termos de direitos, benefícios, obrigações e oportunidades.

23. Os Estados Partes também concordam em “buscar, por todos os meios apropriados”, uma política de eliminação da discriminação contra as mulheres. Esta obrigação de usar meios ou um certo modo de conduta dá a um Estado Parte uma grande flexibilidade para elaborar uma política que seja apropriada para sua estrutura legal, política, econômica, administrativa e institucional particular e que possa responder aos obstáculos e à resistência à eliminação da discriminação contra as mulheres existentes nesse Estado Parte. Cada Estado Parte deve ser capaz de justificar a adequação dos meios particulares que escolheu e demonstrar se alcançará o efeito e o resultado pretendidos. Em última análise, cabe ao Comitê determinar se um Estado Parte adotou, de fato, todas as medidas necessárias no âmbito nacional para alcançar a plena realização dos direitos reconhecidos na Convenção.

24. O elemento principal da frase introdutória do artigo 2 é a obrigação dos Estados Partes de seguir uma política de eliminação da discriminação contra as mulheres. Este requisito é um componente essencial e crítico da obrigação legal geral de um Estado Parte de implementar a Convenção. Isto significa que o Estado Parte deve avaliar imediatamente a situação *de jure* e *de facto* das mulheres e tomar medidas concretas para formular e implementar uma política que seja visada tão

claramente quanto possível com o objetivo de eliminar completamente todas as formas de discriminação contra as mulheres e de alcançar a igualdade substantiva das mulheres em relação aos homens. A ênfase está no avanço: desde a avaliação da situação até a formulação e a adoção inicial de uma gama abrangente de medidas, até a construção contínua dessas medidas à luz de sua eficácia e questões novas ou emergentes, a fim de alcançar os objetivos da Convenção. Tal política deve incluir garantias constitucionais e legislativas, incluindo um alinhamento com as disposições legais no nível doméstico e uma emenda de disposições legais conflitantes. Também deve incluir outras medidas apropriadas, tais como planos de ação abrangentes e mecanismos para monitorá-los e implementá-los, que fornecem uma estrutura para a realização prática do princípio da igualdade formal e substantiva entre mulheres e homens.

25. A política deve ser abrangente, na medida em que deve ser aplicada a todos os campos da vida, incluindo aqueles que não são explicitamente mencionados no texto da Convenção. Deve aplicar-se às esferas econômicas públicas e privadas, bem como à esfera doméstica, e assegurar que todos os ramos do governo (Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário) e todos os níveis de governo assumam suas respectivas responsabilidades pela implementação. Deve incorporar toda a gama de medidas apropriadas e necessárias nas circunstâncias particulares do Estado Parte.

26. A política deve identificar mulheres dentro da jurisdição do Estado Parte (incluindo mulheres não-cidadãs, migrantes, refugiadas, em busca de asilo e apátridas) como portadoras de direitos, com ênfase particular nos grupos de mulheres que são mais marginalizadas e que podem sofrer de várias formas de discriminação interseccional.

27. A política deve assegurar que as mulheres, como indivíduos e grupos, tenham acesso a informações sobre seus direitos sob a Convenção e sejam capazes de efetivamente promover e reivindicar esses direitos. O Estado Parte deve também assegurar que as mulheres possam participar ativamente no desenvolvimento, implementação e monitoramento da política. Para este fim, os recursos devem ser dedicados a garantir que os direitos humanos e as organizações não-governamentais de mulheres sejam bem informados, adequadamente consultados e capazes de desempenhar, de modo geral, um papel ativo no desenvolvimento inicial e subsequente da política.

28. A política deve ser orientada para a ação e para os resultados, no sentido de estabelecer indicadores, marcos de referência e cronogramas, assegurar recursos adequados para todos os atores relevantes e permitir que esses atores desempenhem seu papel na consecução das metas acordadas. Para esse fim, a política deve estar vinculada aos processos orçamentários governamentais principais, a fim de assegurar que todos os aspectos da política sejam adequadamente financiados. Deve prever mecanismos que recolham dados

relevantes desagregados por sexo, permitam um monitoramento eficaz, facilitem a avaliação contínua e permitam a revisão ou complementação de medidas existentes e a identificação de quaisquer novas medidas que possam ser adequadas. Além disso, a política deve assegurar que existam órgãos fortes e focalizados (maquinário nacional de mulheres) dentro do ramo executivo do Governo que tomarão iniciativas, coordenarão e supervisionarão a preparação e a implementação de legislação, políticas e programas necessários para cumprir as obrigações do governo do Estado Parte sob a Convenção. Essas instituições devem ter o poder de fornecer aconselhamento e análise diretamente aos mais altos níveis de governo. A política também deve assegurar que instituições independentes de monitoramento, como institutos nacionais de direitos humanos ou comissões independentes de mulheres, sejam estabelecidas ou que os institutos nacionais existentes recebam um mandato para promover e proteger os direitos garantidos pela Convenção. A política deve engajar o setor privado, incluindo empresas de negócios, a mídia, organizações, grupos comunitários e indivíduos, e se envolver na adoção de medidas que cumpram os objetivos da Convenção na esfera econômica privada.

29. A expressão “sem demora” deixa claro que a obrigação dos Estados Partes de prosseguir com suas políticas, por todos os meios apropriados, é de natureza imediata. Esta expressão é categórica e não permite qualquer implementação tardia ou gradual das obrigações que os Estados assumem quando da ratificação ou adesão à Convenção. Logo, um atraso não pode ser justificado por nenhum motivo, incluindo considerações ou restrições políticas, sociais, culturais, religiosas, econômicas, de recursos ou outras no interior do Estado. Quando um Estado Parte estiver enfrentando limitações de recursos ou necessitar de conhecimentos técnicos ou outros para facilitar a implementação de suas obrigações sob a Convenção, poderá ser necessário buscar cooperação internacional para superar essas dificuldades.

B. Alíneas (a) - (g)

30. O Artigo 2 expressa a obrigação dos Estados Partes de implementarem a Convenção de maneira geral. Seus requisitos substantivos fornecem a estrutura para a implementação das obrigações específicas identificadas no artigo 2, alíneas (a) - (g), e todos os outros artigos substantivos da Convenção.

31. As alíneas (a), (f) e (g) estabelecem a obrigação dos Estados Partes de fornecer proteção legal e abolir ou emendar leis e regulamentos discriminatórios como parte da política de eliminar a discriminação contra as mulheres. Os Estados Partes devem assegurar que, por meio de emendas constitucionais ou por outros meios legislativos apropriados, o princípio da igualdade entre mulheres e homens e da não-discriminação esteja consagrado na legislação interna com um status primordial e vinculativo. Eles também devem promulgar legislação que proíba a

discriminação em todos os campos da vida das mulheres sob a Convenção e durante toda a sua vida útil. Os Estados Partes têm a obrigação de tomar medidas para modificar ou abolir leis, regulamentos, costumes e práticas existentes que constituam discriminação contra as mulheres. Certos grupos de mulheres, incluindo mulheres privadas de liberdade, refugiadas, mulheres em busca de asilo e migrantes, mulheres apátridas, mulheres lésbicas, mulheres com deficiência, mulheres vítimas de tráfico, viúvas e mulheres idosas, são particularmente vulneráveis à discriminação através de leis civis e penais, regulamentos e leis e práticas consuetudinárias. Ao ratificar a Convenção ou aderir a ela, os Estados Partes comprometem-se a incorporar à Convenção em seus ordenamentos jurídicos internos ou a lhe dar o devido efeito legal dentro de suas ordens jurídicas internas a fim de garantir a aplicabilidade de suas disposições no âmbito nacional. A questão da aplicabilidade direta das disposições da Convenção em nível nacional é uma questão de direito constitucional e depende do status dos tratados dentro da ordem jurídica interna. O Comitê considera, no entanto, que os direitos à não discriminação e à igualdade em todos os domínios da vida das mulheres ao longo do seu ciclo de vida, conforme consagrados na Convenção, podem receber uma proteção reforçada nos Estados em que a Convenção é automaticamente ou por incorporação específica parte da ordem jurídica interna. O Comitê insta àqueles Estados Partes nos quais a Convenção não faz parte da ordem jurídica interna a considerar a incorporação da Convenção como parte da lei interna, por exemplo por meio de uma lei geral sobre igualdade, a fim de facilitar a plena realização dos direitos da Convenção, conforme exigido pelo artigo 2.

32. A alínea (b) contém a obrigação dos Estados Partes de assegurar que a legislação que proíbe a discriminação e promove a igualdade de mulheres e homens forneça os recursos apropriados para as mulheres que são submetidas à discriminação contrária à Convenção. Esta obrigação exige que os Estados Partes ofereçam reparação às mulheres cujos direitos sob a Convenção foram violados. Sem reparação, a obrigação de fornecer uma solução adequada não é cumprida. Tais recursos devem incluir diferentes formas de reparação, como compensação monetária, restituição, reabilitação e reintegração; medidas de satisfação, como desculpas públicas, memoriais públicos e garantias de não repetição; mudanças em leis e práticas relevantes; e levar à justiça os autores das violações dos direitos humanos das mulheres.

33. De acordo com a alínea (c), os Estados Partes devem assegurar com que os tribunais sejam obrigados a aplicar o princípio da igualdade conforme consagrado na Convenção e a interpretar a lei, na medida do possível, de acordo com as obrigações dos Estados Partes sob a Convenção. No entanto, quando isso não for possível, os tribunais devem estabelecer inconsistências entre as leis nacionais, incluindo as leis religiosas e consuetudinárias nacionais, e as obrigações do Estado Parte sob a Convenção à atenção das autoridades competentes, uma vez que as leis

nacionais nunca poderão ser usadas como justificativa para os Estados Partes não cumprirem suas obrigações internacionais.

34. Os Estados Partes devem assegurar que as mulheres possam invocar o princípio da igualdade em apoio as denúncias de atos discriminatórios que violem a Convenção, cometidos por funcionários públicos ou por atores privados. Os Estados Partes devem assegurar que as mulheres tenham acesso a remédios acessíveis, em tempo útil e a um custo baixo, bem como assistência judiciária, conforme necessário, para serem resolvidos em audiência justa por um juiz ou tribunal competente e independente, conforme o caso. Quando a discriminação contra as mulheres também constituir um abuso de outros direitos humanos, tais como o direito à vida e à integridade física em, por exemplo, casos de violência doméstica e outras formas de violência, os Estados Partes são obrigados a iniciar procedimentos criminais, julgar e impor sanções penais apropriadas. Os Estados Partes devem apoiar financeiramente associações e centros independentes que ofereçam serviços jurídicos para as mulheres para educar as mulheres sobre seus direitos à igualdade e ajudá-las na busca de soluções para a discriminação.

35. A alínea d) estabelece a obrigação de os Estados Partes se absterem de se envolver em qualquer ato ou prática de discriminação direta ou indireta contra a mulher. Os Estados Partes devem assegurar que as instituições, agentes, leis e políticas do Estado não discriminem direta ou explicitamente as mulheres. Eles também devem garantir que quaisquer leis, políticas ou ações que tenham o efeito ou resultado de gerar discriminação sejam abolidas.

36. A alínea e) estabelece a obrigação de os Estados Partes eliminarem a discriminação por parte de qualquer ator público ou privado. Os tipos de medidas que podem ser consideradas adequadas a este respeito não se limitam a medidas constitucionais ou legislativas. Os Estados Partes também devem adotar medidas que garantam a realização prática da eliminação da discriminação contra mulheres e da igualdade entre mulheres e homens. Isso inclui medidas que: assegurem que as mulheres possam fazer queixas sobre violações de seus direitos sob a Convenção e tenham acesso a medidas de reparação eficazes; permitam que as mulheres participem ativamente na formulação e implementação de medidas; assegurem a prestação de contas do governo internamente; promovam a educação e o apoio aos objetivos da Convenção em todo o sistema educacional e na comunidade; incentivem o trabalho dos direitos humanos e organizações não-governamentais de mulheres; estabeleçam as instituições nacionais de direitos humanos ou outros mecanismos necessários; e forneçam apoio administrativo e financeiro adequado para garantir que as medidas adotadas façam uma diferença real na vida das mulheres na prática. As obrigações dos Estados Partes que as obrigam a estabelecer proteção legal dos direitos da mulher em igualdade de condições com os homens asseguram, através dos tribunais nacionais competentes e de outras instituições públicas, a efetiva proteção das mulheres contra qualquer ato de discriminação e

tomam todas as medidas apropriadas para eliminar a discriminação contra as mulheres por qualquer pessoa, organização ou empresa também se estende a atos de empresas nacionais que operam extraterritorialmente.

IV. Recomendações aos Estados Partes

A. Implementação

37. A fim de satisfazer a exigência de que os meios e as medidas adotadas pelos Estados Partes sejam “apropriados”, tais meios devem abordar todos os aspectos das obrigações gerais da Convenção para respeitar, proteger, promover e cumprir o direito das mulheres à não discriminação e ao gozo da igualdade em relação aos homens. Assim, os termos “meios apropriados” e “medidas apropriadas” usados no artigo 2 e outros artigos da Convenção compreendem medidas que asseguram que um Estado Parte:

(a) Abstenha-se de executar, patrocinar ou tolerar qualquer prática, política ou medida que viole a Convenção (respeitar);

(b) Tomar medidas para prevenir, proibir e punir violações da Convenção por terceiros, inclusive no lar e na comunidade, e para fornecer reparação às vítimas de tais violações (proteger);

(c) Promover amplo conhecimento e apoio às suas obrigações nos termos da Convenção (promover);

(d) Adotar medidas especiais temporárias que alcancem a não discriminação com base no sexo e a igualdade de gênero na prática (cumprir).

38. Os Estados Partes devem também adotar outras medidas apropriadas de implementação, tais como:

(a) Promover a igualdade das mulheres por meio da formulação e implementação de planos nacionais de ação e outras políticas e programas relevantes, em conformidade com a Declaração e a Plataforma de Ação de Beijing, e alocar recursos humanos e financeiros adequados;

(b) Estabelecer códigos de conduta para funcionários públicos para garantir o respeito aos princípios de igualdade e não discriminação;

(c) Assegurar que os relatórios das decisões dos tribunais que aplicam as disposições da Convenção sobre os princípios da igualdade e da não discriminação sejam amplamente distribuídos;

(d) Realização de programas específicos de educação e formação sobre os princípios e disposições da Convenção dirigidos a todas as agências governamentais, funcionários públicos e, em particular, às profissões jurídicas e judiciárias;

(e) Recrutar todos os meios de comunicação nos programas de educação pública sobre a igualdade de mulheres e homens e assegurar, em particular, que as mulheres estejam conscientes do seu direito à igualdade sem discriminação, das medidas tomadas pelo Estado Parte para implementar a Convenção, e das conclusões finais do Comitê sobre os relatórios do Estado Parte;

(f) Desenvolver e estabelecer indicadores válidos da situação e do progresso na realização dos direitos humanos das mulheres, bem como estabelecer e manter bases de dados desagregadas por sexo e relacionadas com as disposições específicas da Convenção.

B. Responsabilidade

39. A responsabilidade dos Estados Partes em implementar suas obrigações nos termos do artigo 2 materializa-se através dos atos ou omissões de todos os poderes do Governo. A descentralização do poder, através da transferência e delegação de poderes do Governo em Estados unitários e federais, não invalida de forma alguma ou reduz a responsabilidade direta do governo nacional ou federal do Estado Parte em cumprir suas obrigações com todas as mulheres dentro de sua jurisdição. Em todas as circunstâncias, o Estado Parte que ratificou ou aderiu à Convenção continua sendo responsável por garantir a plena implementação em todos os territórios sob sua jurisdição. Em qualquer processo de descentralização, os Estados Partes devem certificar-se de que as autoridades competentes tenham os recursos financeiros, humanos e outros necessários para implementar efetiva e integralmente as obrigações do Estado Parte sob a Convenção. Os Governos dos Estados Partes devem exigir o cumprimento integral da Convenção e devem estabelecer mecanismos permanentes de coordenação e monitoramento para garantir que a Convenção seja respeitada e aplicada a todas as mulheres dentro de sua jurisdição sem discriminação. Além disso, deve haver salvaguardas para assegurar que a descentralização ou transferências de competências não leve à discriminação no que diz respeito ao gozo de direitos pelas mulheres em diferentes regiões.

40. A implementação efetiva da Convenção exige que cada Estado Parte seja responsável perante seus cidadãos e outros membros de sua comunidade, tanto em nível nacional como internacional. Para que essa função de prestação de contas funcione efetivamente, mecanismos e instituições apropriados devem ser implementados.

C. Reservas

41. O Comitê considera que o artigo 2 é a verdadeira essência das obrigações dos Estados Partes sob a Convenção. O Comitê considera, portanto, que as reservas ao artigo 2 ou aos parágrafos do artigo 2 sejam, em princípio, incompatíveis com o objeto e o propósito da Convenção e, portanto, inadmissíveis nos termos do artigo 28, parágrafo 2. Estados Partes que tenham formulado reservas ao artigo 2 ou aos parágrafos do artigo 2 devem explicar o efeito prático dessas reservas sobre a implementação da Convenção e devem indicar as medidas tomadas para manter as reservas sob revisão, com o objetivo de retirá-las o quanto antes.

42. O fato de um Estado Parte ter feito uma reserva ao artigo 2 ou aos parágrafos do artigo 2 não elimina a necessidade de esse Estado Parte cumprir as suas outras obrigações ao abrigo do direito internacional, incluindo as obrigações decorrentes de outros tratados de direitos humanos a que o Estado Parte ratificou ou aderiu de acordo com o direito consuetudinário dos direitos humanos em relação à eliminação da discriminação contra as mulheres. Quando houver discrepância entre as reservas a dispositivos da Convenção e outras obrigações similares nos termos de outros tratados internacionais de direitos humanos ratificados por um Estado Parte ou a que tenha aderido, deverá rever suas reservas à Convenção com vistas à sua retirada.

Recomendação Geral n. 29¹: sobre o artigo 16 Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher (consequências econômicas do casamento, relações familiares e sua dissolução)

Tradução: Mariana Contreras Barroso e Giovanna de Abreu Castello Branco (Alunas da Clínica de Direito Internacional de Direitos Humanos do Núcleo de Estudo Internacionais, NEI – USP)

Revisão Final: Morgana Medeiros Espíndola de Carvalho (Pesquisadora Voluntária – Núcleo Especializado de Cidadania e Direitos Humanos)

I. Plano de fundo

1. Como afirmado na Declaração Universal dos Direitos Humanos, a família é a unidade básica da sociedade.² É uma construção social e legal e, em vários países, uma construção religiosa. É também uma construção econômica. Pesquisas de mercado no âmbito familiar estabeleceram que as estruturas familiares, a divisão do trabalho por gênero dentro da família e leis familiares afetam o bem-estar econômico das mulheres, não menos que as estruturas do mercado de trabalho e as leis trabalhistas. De fato, as mulheres frequentemente não desfrutam igualmente da riqueza e dos ganhos econômicos de sua família, elas geralmente arcam com o maior custo do desmembramento da família do que os homens e podem ficar desamparadas na viuvez, especialmente se elas têm filhos e, particularmente, onde o Estado fornece pouco ou nenhuma rede de segurança econômica.

2. A desigualdade na família está subjacente a todos os outros aspectos da discriminação contra as mulheres e é, frequentemente, justificada em nome da ideologia, da tradição e da cultura. Uma análise dos relatórios dos Estados Partes revela que em muitos Estados, os direitos e responsabilidades dos cônjuges são regidos pelos princípios do direito civil ou comum (*common law*), leis e práticas religiosas ou consuetudinárias, ou alguma combinação dessas leis e práticas que discriminam mulheres e não cumprem os princípios estabelecidos na Convenção.

3. Muitos dos Estados Partes que mantêm tais arranjos legais fizeram ressalvas à totalidade ou a partes dos artigos 2 e 16. O Comitê sobre a Eliminação da Discriminação contra a Mulher tem, repetidamente, notado com preocupação a extensão dessas ressalvas, as quais considera inválidas por serem incompatíveis com o objeto e finalidade da Convenção. O Comitê apelou constantemente a estes Estados Partes para que retirassem as suas ressalvas e garantissem que os seus sistemas jurídicos, sejam eles civis, religiosos, costumeiros ou étnicos ou alguma

¹ Quinquagésima quarta sessão (2013).

² Resolução 217 A (III), artigo 16 (3).

combinação dos mesmos, estejam em conformidade com a Convenção, em geral, e ao artigo 16, em particular.

4. As consequências econômicas para as mulheres do casamento, do divórcio, da separação e da morte têm sido uma preocupação crescente para o Comitê. Pesquisas realizadas em alguns países descobriram que, embora os homens geralmente experimentem perdas de renda menores, se não mínimas, após o divórcio e/ou separação, muitas mulheres vivenciam um declínio substancial na renda familiar e o aumento da dependência do bem-estar social, quando disponível. Em todo o mundo, os lares chefiados por mulheres são os mais propensos a serem pobres. Seu status é inevitavelmente afetado por desenvolvimentos globais, como a economia de mercado e suas crises; pela crescente entrada de mulheres na força de trabalho remunerada e sua concentração em empregos mal remunerados; pela persistente desigualdade de renda dentro e entre os Estados; pelo crescimento das taxas de divórcio e das uniões de fato; pela reforma dos sistemas previdenciários ou pelo lançamento de novos sistemas; e, acima de tudo, pela persistência da pobreza das mulheres. Apesar das contribuições das mulheres para o bem-estar econômico da família, sua inferioridade econômica permeia todos os estágios das relações familiares, devido, muitas vezes, à sua responsabilidade pelos dependentes.

5. Independentemente da vasta gama de arranjos econômicos dentro da família, as mulheres tanto nos países desenvolvidos como em desenvolvimento, geralmente, compartilham a experiência de serem piores economicamente do que os homens nas relações familiares e após a dissolução dessas relações. Os sistemas de seguridade social, projetados nominalmente para melhorar o status econômico, também podem discriminar as mulheres.

II. Objetivo e escopo da recomendação geral

6. O artigo 16 da Convenção dispõe sobre a eliminação da discriminação contra a mulher no início do casamento, durante o casamento e na sua dissolução por divórcio ou morte. Em 1994, o Comitê adotou a recomendação geral Nº. 21, que detalhava muitos aspectos do artigo 16, bem como sua relação com os artigos 9 e 15. A recomendação geral Nº. 21 observa que o artigo 16 (1) (h) refere-se especificamente às dimensões econômicas do casamento e à sua dissolução. A presente recomendação geral baseia-se, portanto, nos princípios articulados na recomendação geral Nº. 21, em outras recomendações gerais relevantes, como a recomendação geral Nº. 27, e na jurisprudência do Comitê. Esta recomendação invoca, ainda, a definição de discriminação contida no artigo 1 da Convenção e convoca os Estados Partes a adotar medidas legais e políticas, conforme exigido pelo artigo 2 da Convenção e pela recomendação geral Nº. 28. Também integra os desenvolvimentos sociais e jurídicos que ocorreram desde a adoção da recomendação geral Nº. 21, como a adoção por alguns Estados Partes de leis sobre parcerias registradas e/ou uniões *de facto*, bem como o aumento do número de casais que vivem em tais relações.

7. O direito das mulheres à igualdade dentro da família é universalmente reconhecido, como evidenciado pelos comentários gerais relacionados de outros órgãos de tratados de direitos humanos: o comentário geral Nº. 28, sobre a igualdade de direitos entre homens e mulheres (em particular, os paras. 23-27), e o comentário geral Nº. 19, sobre a proteção da família, o direito ao casamento e a igualdade dos cônjuges, ambos do Comitê de Direitos Humanos. Também há o comentário geral Nº. 16, sobre a igualdade de direitos de homens e mulheres no gozo de todos os direitos econômicos, sociais e culturais (em particular, o parágrafo 27), e o comentário geral Nº. 20, sobre a não discriminação nos direitos econômicos, sociais e culturais, sendo os dois do Comitê dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Importantes documentos políticos globais, como a Plataforma de Ação de Pequim³ e os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio, também se referem à igualdade na família como um princípio fundamental.⁴

8. O Comitê concluiu de maneira consistente que a eliminação da discriminação contra a mulher exige que os Estados Partes prevejam as igualdades formal e material. A igualdade formal pode ser alcançada pela adoção de leis e políticas neutras em termos de gênero, que tratem de forma igualitária mulheres e homens. A igualdade material só pode ser alcançada quando os Estados Partes examinam a aplicação e os efeitos das leis e políticas e garantem que eles estão assegurando a igualdade de fato, respondendo pela desvantagem ou exclusão das mulheres. No que diz respeito às dimensões econômicas das relações familiares, uma abordagem material da igualdade deve versar sobre questões como a discriminação na educação e no emprego, a compatibilidade dos requisitos de trabalho e as necessidades familiares e o impacto dos estereótipos e papéis de gênero na capacidade econômica das mulheres.

9. A presente recomendação geral servirá como guia para os Estados Partes na obtenção de um regime igualitário *de jure* e *de facto*, sob o qual os benefícios e custos econômicos das relações familiares e as consequências econômicas de sua dissolução serão suportados igualmente por homens e mulheres. Estabelecerá a norma para avaliar a implementação da Convenção, no que diz respeito à igualdade econômica na família, pelos Estados Partes.

III. Estruturas legais e constitucionais

10. As constituições ou estruturas jurídicas de vários Estados Partes ainda estipulam que as leis sobre situação pessoal (relativas ao casamento, divórcio, distribuição de bens conjugais, herança, tutela, adoção e outras) não estão sujeitas às disposições constitucionais que proíbem discriminação ou reservam questões de status pessoal para as comunidades étnicas e religiosas dentro do Estado Parte.

³ Relatório da Quarta Conferência Mundial sobre a Mulher, Pequim, 4-15 Setembro 1995 (publicação das Nações Unidas, Nº. E.96.IV.13), cap. I, resolução 1, anexo II, para. 61.

⁴ Ver resolução 55/2; também ver Projeto Millennium, Meta 3, disponível em: <http://www.unmillenniumproject.org/goals/index.htm>.

Nesses casos, as disposições constitucionais de proteção igualitária e as disposições antidiscriminatórias não protegem as mulheres dos efeitos discriminatórios do casamento sob práticas consuetudinárias e de leis religiosas. Alguns Estados Partes adotaram constituições que incluem disposições igualitárias de proteção e não discriminação, mas não revisaram ou adotaram legislação para eliminar os aspectos discriminatórios de seus regimes de direito de família, sejam eles regulados por código civil, pelas leis religiosas, pelos costumes étnicos ou por qualquer combinação de leis e práticas. Todas estas estruturas constitucionais e legais são discriminatórias, em violação ao artigo 2 em conjunção com os artigos 5, 15 e 16 da Convenção.

11. Os Estados Partes devem garantir a igualdade entre mulheres e homens em suas constituições e devem eliminar quaisquer isenções constitucionais que sirvam para proteger ou preservar leis e práticas discriminatórias no que diz respeito às relações familiares.

Múltiplos sistemas de direito de família

12. Alguns Estados Partes possuem múltiplos sistemas jurídicos nos quais diferentes leis de status pessoal se aplicam a indivíduos com base em fatores tanto de identidade, como de etnia ou religião. Alguns, mas não todos desses Estados Partes, também têm um código civil que pode ser aplicado em circunstâncias determinadas ou por escolha das partes. Em alguns Estados, no entanto, os indivíduos podem não ter nenhuma escolha quanto à aplicação de leis de status pessoal com base na identidade.

13. É variável a extensão em que os indivíduos são livres para escolher sua adesão ou prática a preceitos religiosos ou costumeiros, assim como também o é a liberdade de contestar a discriminação contra as mulheres consagrada nas leis e costumes de seu Estado ou comunidade.

14. O Comitê expressou de forma consistente sua preocupação com o fato de que as leis de status pessoal baseadas na identidade e os costumes perpetuam a discriminação contra as mulheres, e de que a preservação de múltiplos sistemas jurídicos é, por si só, discriminatória contra as mulheres. A falta de escolha individual em relação à aplicação ou observância de leis e costumes particulares exacerba essa discriminação.

15. Os Estados Partes devem adotar códigos familiares escritos ou leis de status pessoal que estabeleçam a igualdade entre cônjuges ou parceiros, independentemente de sua comunidade ou identidade religiosa ou étnica, em conformidade com a Convenção e com as recomendações gerais do Comitê. Na ausência de uma lei de direito de família unificada, o sistema de leis de status pessoal deve prever a escolha individual quanto à aplicação da lei religiosa, do costume étnico ou do direito civil em qualquer estágio do relacionamento. As leis pessoais devem incorporar o princípio fundamental da igualdade entre mulheres e homens e devem ser totalmente harmonizadas com as disposições da Convenção, a fim de

eliminar toda a discriminação contra as mulheres em todas as questões relativas ao casamento e às relações familiares.

IV. Diversas formas de família

16. No parágrafo 13 da recomendação geral Nº. 21, o Comitê reconhece que as famílias assumem diversas formas e ressalta a obrigação de existência de igualdade dentro da família sob todos os sistemas, “tanto na lei como na convivência privada”.

17. Declarações de outras entidades no sistema das Nações Unidas confirmam o entendimento de que “a concepção de ‘família’ deve ser entendida em sentido amplo”.⁵ O Comitê de Direitos Humanos, no parágrafo 27 de seu comentário geral Nº. 28, reconhece as “várias formas de família”. Em seu relatório sobre a observância do Ano Internacional da Família, o Secretário Geral confirma que “as famílias assumem diversas formas e funções entre e dentro dos países”.⁶

18. Os Estados Partes são obrigados a abordar os aspectos discriminatórios, baseados em sexo e gênero, de acordo com todas as diversas formas de família e relações familiares. No que diz respeito à discriminação contra as mulheres, eles devem abordar as tradições e atitudes patriarcais e abrir o direito da família e a política com a mesma minúcia que é dada aos aspectos “públicos” da vida individual e comunitária.

19. Os casamentos podem ser formados através de uma variedade de costumes, cerimônias e rituais que podem ser sancionados pelo Estado. O casamento civil é registrado e é sancionado apenas pelo Estado. O casamento religioso é celebrado através da realização de um ou mais rituais prescritos pela lei religiosa. O casamento costumeiro é celebrado pela realização de rituais prescritos pelos costumes da comunidade das partes.

20. Alguns Estados Partes não exigem o registro de casamentos religiosos e consuetudinários para que sejam válidos. Casamentos não registrados podem ser provados pela produção de um contrato de casamento, pelos relatos de testemunhas dos rituais ou de outros meios utilizados, conforme apropriado nas circunstâncias.

21. Alguns Estados Partes que reconhecem casamentos poligâmicos, sob a lei religiosa ou consuetudinária, também estabelecem o casamento civil, o qual é monogâmico por definição. Onde o casamento civil não esteja previsto, as mulheres em comunidades que praticam a poligamia podem não ter outra escolha senão entrar em um casamento que seja pelo menos potencialmente, se não já, polígamo, independentemente de seus desejos. O Comitê concluiu na recomendação geral Nº. 21 que a poligamia é contrária à Convenção e deve ser “desencorajada e proibida”.

⁵ Ver comentário geral Nº4 do Comitê dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, sobre o direito a uma moradia adequada (artigo 11 (1) do Pacto Internacional sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais), para. 6.

⁶ A/50/370, para. 14.

22. Em alguns Estados Partes, a lei também prevê parcerias registradas e estabelece direitos e responsabilidades entre as partes. Os Estados podem estender os benefícios sociais e fiscais às parcerias registradas em diferentes graus.

23. As uniões de fato não são registradas e, muitas vezes, não dão origem a nenhum direito. Alguns Estados, no entanto, reconhecem as uniões de fato e estabelecem direitos e responsabilidades iguais para as partes, que podem variar em escopo e profundidade.

24. Certas formas de relacionamento (por exemplo, relações entre pessoas do mesmo sexo) não são legal, social ou culturalmente aceitas em um número considerável de Estados Partes. No entanto, onde são reconhecidas, seja como união de fato, parceria registrada ou casamento, os Estados Partes devem assegurar a proteção dos direitos econômicos das mulheres nessas relações.

Casamentos costumeiros/religiosos não registrados

25. O registro do casamento protege os direitos dos cônjuges em relação a questões de propriedade quando ocorre a dissolução do casamento por motivos de morte ou divórcio. A Convenção obriga os Estados Partes a estabelecer e implementar completamente um sistema de registro de casamento. No entanto, muitos Estados Partes não têm nenhum requisito legal de registro de casamento e, tampouco, a implementação de requisitos de registro já existentes. Nesses casos, os indivíduos não devem ser penalizados ou deixar de registrar, inclusive, quando a falta de educação e de infraestrutura dificultam o registro.

26. Os Estados Partes devem estabelecer uma exigência legal de registro de casamento e realizar atividades de conscientização eficazes para esse fim. Eles devem fornecer a implementação dos requisitos através da educação e fornecer infraestrutura para tornar o registro acessível a todas as pessoas dentro de sua jurisdição. Os Estados Partes devem providenciar o estabelecimento da prova de casamento por outros meios que não o registro, quando as circunstâncias o justificarem. O Estado deve proteger os direitos das mulheres em tais casamentos, independentemente de seu status de registro.

Casamentos poligâmicos

27. O Comitê reafirma o parágrafo 14 de sua recomendação geral Nº. 21, que diz que “o casamento poligâmico contraria o direito de igualdade da mulher com os homens e pode ter consequências emocionais e financeiras tão sérias para ela e seus dependentes que tais casamentos devem ser desencorajados e proibidos”. Desde a adoção desta recomendação geral, o Comitê observou com receio a persistência de casamentos poligâmicos em muitos Estados Partes. Em suas observações finais, o Comitê tem apontado para a gravidade das ramificações da poligamia para os direitos humanos e para o bem-estar econômico das mulheres e seus filhos, e tem consistentemente chamado por sua abolição.

28. Os Estados Partes devem tomar todas as medidas legislativas e políticas necessárias para abolir os casamentos poligâmicos. No entanto, como afirmou o Comitê em sua recomendação geral Nº. 27, “a poligamia ainda é praticada em muitos Estados Partes, e muitas mulheres estão em uniões poligâmicas”. Por conseguinte, no que diz respeito às mulheres nos casamentos polígamos existentes, os Estados Partes devem tomar as medidas necessárias para assegurar a proteção dos direitos econômicos dessas mulheres.

Parcerias Registradas

29. Os Estados Partes que estabelecem parcerias registradas devem assegurar a igualdade de direitos, responsabilidades e tratamento entre os parceiros em questões econômicas abordadas pela legislação acerca dessas parcerias. As recomendações contidas abaixo se aplicam *mutatis mutandis* aos Estados Partes que reconhecem as parcerias registradas em seu ordenamento jurídico.

União de fato

30. As mulheres entram em uniões de fato por várias razões. Alguns Estados fornecem uma estrutura legal para reconhecer as uniões de fato em algum momento, como na morte de um parceiro ou na dissolução do relacionamento. Onde tais estruturas legais não existem, as mulheres podem ficar expostas a riscos econômicos quando termina uma relação de coabitação, inclusive quando elas contribuíram para a manutenção de uma casa e para a construção de outros bens.

31. O Comitê determinou, em sua recomendação geral Nº. 21, que a eliminação da discriminação contra as mulheres nas uniões de fato está inclusa entre as obrigações do Estado Parte, de acordo com o artigo 16 (1). Nos Estados Partes onde tais uniões existem, e no que diz respeito a relacionamentos em que nenhum dos parceiros é casado com outra pessoa ou está em uma parceria registrada com outra pessoa, o Comitê recomenda que o Estado Parte considere a situação das mulheres nessas uniões e das crianças provenientes destas, e tome as medidas necessárias para garantir a proteção de seus direitos econômicos. Em países onde as uniões de fato são legalmente reconhecidas, as recomendações contidas abaixo se aplicam *mutatis mutandis*.

V. Aspectos econômicos da formação familiar

32. Os Estados Partes devem fornecer aos indivíduos que se casam informações sobre as consequências econômicas da relação conjugal e de sua possível dissolução por divórcio ou morte. Quando os Estados Partes estabelecem parcerias registradas, as mesmas informações devem lhes ser fornecidas.

Pagamento ou preferência como requisito do casamento

33. Na recomendação geral Nº. 21, parágrafo 16, o Comitê observa que alguns Estados Partes “permitem que o casamento de uma mulher seja arranjado para pagamento ou preferência”, o que é uma violação do direito da mulher de escolher livremente seu cônjuge. “Pagamento ou preferência” refere-se a transações em que dinheiro, bens ou gado são dados à noiva ou à família pelo noivo ou sua família, ou quando um pagamento similar é feito pela noiva ou sua família ao noivo ou a sua família. Esta prática não deve ser de forma alguma necessária para que um casamento seja válido, e tais acordos não devem ser reconhecidos pelo Estado Parte como executáveis.

Contratos: acordos pré-nupciais e pós-nupciais

34. Em alguns sistemas, os casamentos ou outras formas reconhecidas de união só podem ser realizados por contrato escrito. Alguns sistemas permitem que a opção de acordos contratuais relativos à propriedade seja realizada antes ou durante o casamento. Os Estados devem assegurar-se de que as mulheres não fiquem com menos proteção do que teriam sob as provisões típicas de casamento, devido à grave desigualdade no poder de barganha.

35. Quando os Estados Partes preveem a possibilidade de celebrar acordos contratuais privados com relação à distribuição de bens conjugais e outros bens após a dissolução do casamento, eles devem estabelecer medidas para garantir a não discriminação e o respeito a ordem pública e para evitar o abuso da diferença de poder barganha e proteger cada cônjuge do abuso de poder na celebração de tais contratos. Essas medidas de proteção podem incluir a exigência de que tais contratos sejam escritos ou sujeitos a outros requisitos formais e que prevejam invalidez retroativa, soluções financeiras ou outras medidas se o contrato for considerado abusivo.

VI. Aspectos econômicos durante o relacionamento

36. Diversos Estados Partes mantêm sistemas discriminatórios de administração da propriedade durante o casamento. Alguns mantêm leis afirmando que o homem é o chefe da família, dando-lhe também o papel de único agente econômico.

37. Onde um regime de comunhão de bens é a norma, no qual se estabelece nominalmente que metade da propriedade conjugal é das mulheres, elas ainda podem não ter o direito de administrar a propriedade. Em muitos sistemas legais, as mulheres podem manter o direito de administrar propriedades que possuem individualmente e podem acumular e administrar propriedades adicionais separadas durante o casamento. No entanto, a propriedade acumulada em virtude da atividade econômica das mulheres pode ser considerada como pertencente ao domicílio conjugal, e as mulheres podem não ter o direito reconhecido de gerenciá-la. Este pode ser o caso mesmo no que diz respeito aos salários das mulheres.

38. Os Estados Partes devem providenciar acesso igual a ambos os cônjuges à propriedade conjugal e igual capacidade jurídica para gerenciá-la. Eles devem assegurar que o direito das mulheres de possuir, adquirir, administrar, gerir e gozar de propriedade separada ou não conjugal é igual ao dos homens.

VII. Consequências econômicas e financeiras da dissolução de relacionamentos

Motivos do divórcio e consequências financeiras

39. Alguns sistemas jurídicos estabelecem uma relação direta entre os motivos do divórcio e suas consequências financeiras. Regimes de divórcio com base em culpa podem condicionar os direitos financeiros à falta de culpa. Os maridos podem abusar desses regimes para eliminar qualquer obrigação financeira para com suas esposas. Em muitos sistemas legais nenhum apoio financeiro é concedido a esposas contra as quais um divórcio baseado em culpa foi pronunciado. Os regimes de divórcio com base em culpa podem incluir diferentes padrões de culpa para esposas e maridos, como exigir prova de maior infidelidade por um marido do que por uma esposa como base para o divórcio. Estruturas econômicas baseadas em culpa frequentemente trabalham em detrimento da esposa, que geralmente é a parte financeiramente dependente.

40. Os Estados Partes devem:

- Revisar as disposições que ligam os motivos para o divórcio e as suas consequências financeiras, a fim de eliminar oportunidades para que os maridos abusem destas disposições e, assim, evitar quaisquer obrigações financeiras para com as suas esposas.
- Revisar as disposições relativas ao divórcio baseado em culpa, a fim de compensar as contribuições feitas pela esposa para o bem-estar econômico da família durante o casamento.
- Eliminar as diferenças nos padrões de culpa das esposas e dos maridos, como exigir prova de maior infidelidade do marido do que da esposa como base para o divórcio.

41. Alguns regimes legais exigem que a esposa ou a sua família regressem ao marido ou a sua família quaisquer benefícios econômicos na forma de pagamento, preferência ou outros pagamentos que sejam um elemento da constituição do casamento, e não imponham exigências econômicas iguais a um marido divorciado. Os Estados Partes devem eliminar qualquer requisito processual para pagamentos para obter um divórcio que não se aplique igualmente aos maridos e esposas.

42. Os Estados Partes devem estabelecer a separação dos princípios e procedimentos que dissolvem o relacionamento conjugal daqueles relacionados aos aspectos econômicos da dissolução. A assistência jurídica gratuita deve ser fornecida às mulheres que não têm meios para pagar as custas judiciais e os

honorários advocatícios, a fim de assegurar que nenhuma mulher seja forçada a renunciar a seus direitos econômicos para obter o divórcio.

Dissolução do casamento por separação e divórcio

43. A maioria das leis, costumes e práticas relativos às consequências financeiras da dissolução do casamento podem ser classificadas em duas categorias: partilha de bens e pensão alimentícia após o divórcio ou separação. A partilha de bens e pensão alimentícia após o divórcio ou separação muitas vezes favorecem os maridos, independentemente de as leis parecerem neutras. Isso se deve a pressupostos de gênero relacionados com a classificação de bens conjugais sujeitos a divisão, ao reconhecimento insuficiente de contribuições não financeiras, à falta de capacidade jurídica das mulheres para gerir propriedades e papéis familiares associados ao gênero. Além disso, as leis, os costumes e as práticas relacionados ao uso da casa e dos bens da família pós-dissolução claramente têm um impacto sobre a situação econômica das mulheres após a dissolução.

44. As mulheres podem ser impedidas de reivindicar direitos de propriedade pela falta do reconhecimento de capacidade de possuir ou administrar propriedade, ou o regime de propriedade pode não reconhecer a propriedade acumulada durante o casamento como sujeita à divisão entre as partes. A interrupção do percurso escolar e profissional e as responsabilidades de cuidar das crianças, frequentemente impedem as mulheres de estabelecer um caminho para o emprego remunerado (custo de oportunidade) suficiente para sustentar sua família pós-dissolução. Esses fatores sociais e econômicos também impedem que as mulheres que vivem sob um regime de separação de bens aumentem seu patrimônio durante o casamento.

45. O princípio orientador deve ser que as vantagens e desvantagens econômicas relacionadas ao relacionamento e a sua dissolução devem ser suportadas igualmente por ambas as partes. A divisão de papéis e funções durante a vida dos cônjuges não deve resultar em consequências econômicas prejudiciais para nenhuma das partes.

46. Os Estados Partes são obrigados a fornecer, mediante divórcio e/ou separação, a igualdade entre as partes na divisão de todos os bens acumulados durante o casamento. Os Estados Partes devem reconhecer o valor das contribuições indiretas, inclusive as não financeiras, relativas à aquisição de bens adquiridos durante o casamento.

47. Os Estados Partes devem fornecer a mesma capacidade jurídica formal e de fato para possuir e administrar propriedades. Para alcançar a igualdade formal e material com relação aos direitos de propriedade na dissolução do casamento, os Estados Partes são fortemente encorajados a fornecer:

- O reconhecimento de direito de uso das propriedades relacionadas à subsistência ou de uma compensação, a fim de prover a substituição dos meios de subsistência relacionados à propriedade.
- Habitação adequada para substituir o uso da casa da família.

- Igualdade dentro dos regimes de propriedade disponíveis para os casais (comunhão de bens, separação de bens, regime híbrido), o direito de escolher o regime de propriedade e uma compreensão adequada das consequências de cada regime.
- A inclusão nos bens conjugais sujeitos a divisão do cálculo do valor atualizado da compensação diferida, pensão ou de outros pagamentos após a dissolução resultantes de contribuições feitas durante o casamento, tais como apólices de seguro de vida, como parte da propriedade conjugal sujeita a divisão.
- A avaliação das contribuições não financeiras para a composição dos bens matrimoniais sujeitos a divisão, incluindo cuidados domésticos e familiares, a perda de oportunidades econômicas e contribuições tangíveis ou intangíveis para o desenvolvimento da carreira do cônjuge e de outras atividades econômicas e para o desenvolvimento de seu capital humano.
- A consideração dos pagamentos de pensões de alimentos como método para garantir a igualdade do resultado financeiro.

48. Os Estados Partes devem realizar pesquisas e estudos de política sobre o status econômico das mulheres dentro da família e sobre a dissolução das relações familiares e, após, publicar os resultados de forma acessível.

Direitos de propriedade após a morte

49. Muitos Estados Partes, por lei ou por costume, negam às viúvas a igualdade com os viúvos em relação à herança, deixando-as economicamente vulneráveis com a morte do cônjuge. Alguns sistemas legais fornecem formalmente às viúvas outros meios de segurança econômica, como pensão de alimento a cargo de parentes do sexo masculino ou assegurado pela herança do falecido. No entanto, na prática, essas obrigações podem não ser cumpridas.

50. Sob formas costumeiras de posse da terra, as quais podem limitar a compra ou transferência individual e só podem estar sujeitas ao direito de uso, com a morte do marido, a esposa ou as esposas podem ser instruídas a deixar a terra ou podem ser obrigadas a se casar com um irmão do falecido, a fim de permanecer na terra. A existência ou a falta de descendentes pode ser um fator importante em tais requisitos de casamento. Em alguns Estados Partes, as viúvas estão sujeitas à “desapropriação da propriedade” ou à “apropriação da propriedade”, nas quais os parentes do marido falecido, reivindicando direitos consuetudinários, expurgam a viúva e seus filhos de propriedades acumuladas durante o casamento, incluindo propriedades que não são mantidas de acordo com o costume. Eles removem a viúva da casa da família e reivindicam todos os bens móveis e, então, ignoram a responsabilidade habitual concomitante de sustentar a viúva e os filhos. Em alguns Estados Partes, as viúvas são marginalizadas ou banidas para uma comunidade diferente.

51. Os direitos dos familiares sobreviventes a pagamentos da previdência social (pensões e pagamentos de invalidez) e dos sistemas contributivos de pensões

desempenham um papel importante nos Estados Partes, nos quais os casais pagam somas significativas nesses sistemas durante o relacionamento. Os Estados Partes são obrigados a garantir a igualdade entre homens e mulheres em termos de benefícios conjugal e de sobrevivência da previdência social e dos sistemas de pensões.

52. As leis ou práticas de alguns Estados Partes restringem o uso de testamento para contornar leis e costumes discriminatórios e aumentar a parcela de herança da parte feminina. Os Estados Partes são obrigados a adotar leis relativas à formalização de testamentos que ofereçam direitos iguais a mulheres e homens como testadores, herdeiros e beneficiários.

53. Os Estados Partes são obrigados a adotar leis de sucessão intestada que cumpram os princípios da Convenção. Tais leis devem garantir:

- A igualdade de tratamento entre mulheres e homens sobreviventes.
- A sucessão costumeira de usar os direitos ou o título de terra não pode ser condicionada ao casamento forçado com o irmão de um cônjuge falecido (casamento levirato) ou com qualquer outra pessoa, ou à existência ou ausência de filhos menores do casamento.
- Que a deserção do cônjuge sobrevivente seja proibida.
- Que “desapropriação/apropriação de bens” seja criminalizada e que os infratores sejam devidamente processados.

VIII. Ressalvas

54. Em sua declaração de 1998 sobre ressalvas à Convenção⁷, o Comitê expressou preocupação com o número e a natureza das ressalvas. No parágrafo 6, observou especificamente que:

Os Artigos 2 e 16 são considerados pelo Comitê como sendo as principais disposições da Convenção. Embora alguns Estados Partes tenham retirado as ressalvas a esses artigos, o Comitê está particularmente preocupado com o número e a extensão das ressalvas registradas neles.

Em relação ao artigo 16, o Comitê expressou especificamente no parágrafo 17 que:

Nem práticas tradicionais, religiosas ou culturais, nem leis e políticas internas incompatíveis podem justificar violações à Convenção. O Comitê mantém-se, também, convicto de que as ressalvas ao artigo 16^o, sejam por razões nacionais, tradicionais, religiosas ou culturais, são incompatíveis com a Convenção e, portanto, são inadmissíveis e devem ser revistas e modificadas ou retiradas.

55. Com respeito a ressalvas relacionadas a leis e práticas religiosas, o Comitê reconhece que, desde 1998, vários Estados Partes modificaram suas leis para assegurar a igualdade em pelo menos alguns aspectos das relações familiares.

⁷ A/53/38/Rev.1, parte dois.

Continua a recomendar que os Estados Partes “levem em consideração as experiências de países com antecedentes religiosos e sistemas jurídicos semelhantes que tenham acomodado com sucesso a legislação interna à compromissos emanados de instrumentos internacionais juridicamente vinculantes, com o objetivo de” retirar ressalvas.⁸

⁸ CEDAW/C/ARE/CO/1 (2010), alegações finais, Emirados Árabes Unidos, para. 46.

Recomendação Geral n. 30¹: as mulheres na prevenção de conflitos, em situações de conflito e pós-conflito

Tradução: Carolina Pacheco Serra Sequeira (Aluna da Clínica de Direito Internacional de Direitos Humanos do Núcleo de Estudo Internacionais, NEI – USP)

Revisão Final: Luciana Tieghi Ruediger (estagiária do Núcleo de Promoção e Defesa dos Direitos das Mulheres)

Paula Sant'Anna Machado de Souza (Defensora Pública do Núcleo de Promoção e Defesa dos Direitos das Mulheres)

I. Introdução

O Comitê para Eliminação da Discriminação contra as Mulheres decidiu na sua 47^a sessão, em 2010, referente ao artigo 21 da Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres, adotar uma recomendação geral sobre a questão de mulheres na prevenção de conflitos, em situações de conflito e de pós-conflito. O principal objetivo dessa recomendação é fornecer um direcionamento para os Estados-parte sobre medidas legislativas, políticas e outras, para assegurar o cumprimento das obrigações previstas na Convenção de proteger, respeitar e garantir os direitos humanos das mulheres. Para isso ela também recorre a princípios previamente estabelecidos por recomendações gerais anteriores.

Proteger os direitos humanos das mulheres a todo tempo, promovendo igualdade de gênero substantiva antes, durante e depois de conflito e assegurando que as experiências das mulheres estejam integradas em todo processo de construção e de consolidação da paz são objetivos importantes da Convenção. O Comitê reitera que as obrigações dos Estados Partes continuam a ser aplicadas durante situações de conflito e em estados de emergência, sem discriminação entre cidadão e não cidadãos dentro de seu território ou sob sua jurisdição, mesmo que não se situem no território do Estado Parte. O Comitê também demonstrou repetidamente preocupação com os impactos de gênero em conflito, e exclusão das mulheres nos procedimentos de prevenção de conflitos, nos processos de transição e de reconstrução, e sobre o fato de que os Estados Partes não disponibilizam informação suficiente sobre a aplicação da Convenção nessas situações.

A recomendação geral orienta especificamente os Estados Partes na implementação das suas obrigações com a devida diligência face a atos de particulares ou entidades privadas que prejudicam os direitos consagrados pela Convenção, e faz sugestões sobre como os agentes não-estatais podem abordar os direitos das mulheres em áreas de conflito.

¹ Quinquagésima sexta sessão (2013).

II. Escopo da recomendação geral

4. A recomendação geral abrange a aplicação da Convenção na prevenção de conflitos, em conflitos armados internacionais e não-internacionais, situações de ocupação estrangeira e outras formas ocupação e a fase pós-conflito. Além disso, o comentário abrange outras situações preocupantes, como distúrbios civis, conflitos civis prolongados e de baixa intensidade, conflitos políticos, violência étnica e comunitária, estados de emergência e repressão de revoltas de massa, guerra contra o terrorismo e a criminalidade organizada, que podem não necessariamente ser classificados como conflito armado sob a luz da lei do direito humanitário internacional, mas que resultam em violações dos direitos das mulheres e que por isso são particularmente preocupante para o Comitê. Segundo essa recomendação geral, as fases de conflito e pós-conflito foram por vezes separadas, considerando que elas podem constituir desafios diferentes, bem como oportunidades de atuação diferentes no que diz respeito à abordagem dos direitos humanos de mulheres e meninas. O Comitê observa, no entanto, que a transição do conflito para o pós-conflito muitas vezes não é linear e pode envolver encerramentos de conflitos seguidos de retornos à situação de conflito, um ciclo que pode continuar por longos períodos de tempo.

5. Tais situações estão intimamente ligadas a crises de deslocamento interno, à apatridia e as dificuldades das populações refugiadas nos processos de repatriação. Dado isso, o Comitê reitera a sua observação do comentário geral N.º 28, de que os Estados Partes continuam a ser responsáveis por todas as suas ações que possam afetar os direitos humanos, seja de cidadãos e de não cidadãos, de deslocados internos, refugiados, requerentes de asilo e apátridas, que estejam em seu território ou sob sua jurisdição, mesmo se não estiverem estabelecidos no seu território.

6. As mulheres não são um grupo homogêneo e suas experiências de conflito e suas necessidades específicas em contexto de pós-conflito são diversas. As mulheres não são passivas ou apenas vítimas. Elas historicamente tiveram e continuam a ter um papel como combatentes, como parte da sociedade civil organizada, como defensoras dos direitos humanos, como membras de movimentos de resistência e como agentes ativos, tanto formal quanto informalmente, em processos de construção e reconstrução da paz. Os Estados Partes devem abordar todos os aspectos de suas obrigações decorrentes da Convenção para eliminar a discriminação contra as mulheres.

7. A discriminação contra as mulheres é também composta por formas interseccionais de discriminação, conforme observado na recomendação geral n.º 28. Considerando que a Convenção tem uma abordagem com período de uma geração, os Estados Partes também são obrigados a tutelar os direitos e as necessidades de mulheres e meninas afetadas por conflitos que surgirem conforme o tempo.

III. Aplicação da Convenção à prevenção de conflitos, às situações de conflito e de pós-conflito

A. Aplicação Territorial e Extraterritorial da Convenção

8. O Comitê reitera a recomendação geral nº 28 no sentido de que as obrigações dos Estados Partes também se aplicam extraterritorialmente às pessoas que estão sob sua jurisdição, mesmo que não estabelecidas no seu território, e que os Estados Partes são responsáveis por todas as suas ações que afetam os direitos humanos, independentemente de as pessoas afetadas estarem em seu território.

9. Em situações de conflito e pós-conflito, os Estados Partes são obrigados a aplicar a Convenção e outros direitos humanos internacionais estabelecidos pelo direito humanitário internacional quando exercerem jurisdição territorial ou extraterritorial, seja individualmente, por exemplo, em ação militar unilateral, ou como membros de organizações internacionais ou intergovernamentais, como, por exemplo, sendo parte de uma organização internacional de manutenção da paz. A Convenção aplica-se a uma ampla gama de situações, inclusive para qualquer lugar em que um Estado exerça jurisdição, como para uma ocupação e em outras formas de administração de um território estrangeiro; para a administração do território de Nações Unidas; para contingentes nacionais que fazem parte de uma manutenção da paz internacional ou de operações de imposição da paz; para pessoas detidas por agentes de um Estado, como as forças armadas ou mercenários, fora de seu território; para ações militares legais ou ilegais em outro Estado; para a assistência bilateral e multilateral de doações para a prevenção de conflitos ou para assistência humanitária, mitigação ou reconstrução pós-conflito; para o envolvimento de Estados como terceiros em processos de negociação da paz; e para a formação de acordos comerciais com países afetados por conflitos.

10. A Convenção também exige que os Estados Partes regulem as atividades dos agentes não governamentais nacionais sob seu controle efetivo mas que operam extraterritorialmente. O Comitê reafirmou em sua Recomendação Geral nº 28 o requisito do artigo 2 (e) da Convenção de eliminar a discriminação por qualquer agente público ou privado, o que se estende para atos de corporações nacionais operando extraterritorialmente. Isso inclui casos em que as atividades das corporações nacionais em áreas afetadas por conflitos levam a abusos dos direitos das mulheres, e casos que requerem o estabelecimento de mecanismos de responsabilização e supervisão para segurança privada e outros contratantes que operam em zonas de conflito.

11. Pode haver casos em que os Estados Partes também tenham casos extraterritoriais, obrigações da cooperação internacional estabelecidas pelo direito internacional, tais como o tratado sobre as mulheres com deficiência (art. 32 da

Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiências), meninas em conflito armado (art. 24 (4) da Convenção sobre os Direitos da criança e os dois primeiros Protocolos Facultativos) e os critérios não discriminatórios no desfrutar dos direitos econômicos, sociais e culturais (arts. 2 (1), 11 (1), 22 e 23 do Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais). Em tais casos, a aplicação extraterritorial da Convenção exige que os Estados cumpram o que estabelece a Convenção na implementação dessas obrigações.

12. O Comitê recomenda aos Estados Partes:

(a) A aplicação da Convenção e de outros instrumentos internacionais de direitos humanos sobre direito humanitário de forma abrangente em seu exercício em jurisdição nacional ou extraterritorial, atuando individualmente ou como membros de organizações ou coligações internacionais ou intergovernamentais;

(b) A regulação das atividades de todos os agentes não estatais domésticos sob seu controle efetivo que operam extraterritorialmente, e que se assegurem do pleno respeito à Convenção por eles;

c) O respeito, a proteção e o cumprimento dos direitos garantidos pela Convenção, seja se aplicando extraterritorialmente quando estão em situações de ocupação estrangeira.

B. Aplicação da Convenção aos agentes estatais e não estatais

13. Os direitos das mulheres nas situações de prevenção de conflitos, de conflitos e de pós-conflito são afetados por vários agentes, incluindo Estados que atuam individualmente (por exemplo, o Estado em cuja região fronteira surge o conflito, os Estados vizinhos envolvidos no conflito em dimensões regionais, ou os Estados que promovem ação transfronteira unilateral), Estados que atuem como membros de organizações internacionais ou intergovernamentais (por exemplo, contribuindo para forças internacionais de manutenção da paz ou doando dinheiro através de instituições financeiras internacionais para apoiar processos pela paz) e coalizões e agentes não estatais, como grupos armados, paramilitares, corporações, militares contratados por iniciativa privada, grupos criminosos organizados e vigilantes. Em contextos de conflito e pós-conflito, as instituições do Estado são frequentemente enfraquecidas, e as funções governamentais podem passar a ser desempenhadas por outros governos, por organizações intergovernamentais ou até por organizações não estatais. O Comitê salienta que, nesses casos, podem haver conjuntos simultâneos e complementares de obrigações decorrente da Convenção para uma variedade de agentes envolvidos.

14. A responsabilidade do Estado sob a Convenção também surge se os atos ou omissões de um agente não estatal puderem ser atribuídos ao Estado ao abrigo do direito internacional. Quando um Estado Parte estiver agindo como membro de uma organização internacional em processos de prevenção de conflitos, conflito ou pós-

conflito, o Estado Parte permanece responsável por suas obrigações sob a Convenção em seu território e extraterritorialmente e também tem a responsabilidade de adotar medidas para assegurar que as políticas e decisões dessas organizações estejam de acordo com suas obrigações sob a Convenção.

15. O Comitê também enfatizou repetidas vezes que a Convenção exige que os Estados Partes regulem os agentes não-estatais sob o dever de proteger, de tal forma que os Estados devem exercer a devida diligência para prevenir, investigar, punir e assegurar reparação para os atos de indivíduos ou entidades privadas que prejudicam os direitos consagrados na Convenção. Em suas recomendações gerais n.º 19 e 28, o Comitê delineou deveres de diligência na proteção das mulheres contra a violência e a discriminação, enfatizando que, juntamente com medidas constitucionais e legislativas, os Estados Partes também devem fornecer apoio administrativo e financeiro adequado para a implementação da Convenção.

16. Além de exigir que os Estados Partes regulem os agentes não-estatais, o Direito Internacional Humanitário contém obrigações relevantes que vinculam agentes não-estatais, como partes de um conflito armado (por exemplo, insurgentes e grupos rebeldes), como no artigo 3 das Convenções de Genebra de 1949 e o Protocolo adicional às Convenções de Genebra de 12 de agosto de 1949, e relativas à proteção de vítimas de conflitos armados não internacionais. Nos termos do direito internacional dos direitos humanos, embora os intervenientes não estatais não possam tornar-se partes na Convenção, o Comitê observa que, em determinadas circunstâncias, em especial quando um grupo armado com uma estrutura política identificável exerce um controle significativo sobre o território e a população, agentes não estatais são obrigados a respeitar os direitos humanos internacionais. O Comitê enfatiza que graves violações aos direitos humanos e graves violações do direito humanitário podem implicar responsabilidade criminal individual, inclusive para membros e líderes de grupos armados não-estatais e contratados militares privados.

17. O Comitê recomenda aos Estados Partes:

(a) Garantir reparação para os atos de indivíduos ou entidades privadas, como parte de sua obrigação de diligência devida;

(b) Rejeitar todas as formas de retrocesso na proteção dos direitos das mulheres, a fim de apaziguar agentes não estatais, como terroristas, indivíduos ou grupos armados;

(c) Envolver-se com agentes não estatais para prevenir abusos dos direitos humanos relacionados com suas atividades em áreas afetadas por conflitos, em particular todas as formas de violência baseada em gênero; prestar assistência adequada às corporações nacionais na avaliação e abordagem dos maiores riscos de

abusos dos direitos das mulheres; e estabelecer um mecanismo efetivo de prestação de contas;

(d) Use práticas sensíveis ao gênero (por exemplo, uso de policiais do sexo feminino) na investigação de violações durante e após o conflito para assegurar que violações por agentes estatais e não estatais sejam identificadas e tratadas.

18. O Comitê insta também os atores não estatais, como os grupos armados:

(a) Respeitar os direitos das mulheres em situações de conflito e pós-conflito, em conformidade com a Convenção;

(b) Comprometer-se a respeitar códigos de conduta sobre direitos humanos e a proibição de todas as formas de violência baseada em gênero.

C. Complementaridade da Convenção e Direito Internacional Humanitário, Refugiado e Penal

19. Em todas as situações de crise, sejam conflitos armados não internacionais ou internacionais, emergências públicas, ocupação estrangeira ou outras situações de preocupação, tais como disputas políticas, os direitos das mulheres são garantidos por um regime legal internacional que consiste em proteções complementares sob a Convenção e do direito internacional humanitário, do direito dos refugiados e do direito penal.

20. Em situações que atendam à definição de limite de conflito armado internacional ou não-internacional, a Convenção e o Direito Internacional Humanitário aplicam-se simultaneamente e suas diferentes proteções são complementares, não excludentes entre si. Segundo o Direito Internacional Humanitário, as mulheres afetadas por conflitos armados têm direito a proteções gerais que se aplicam tanto a mulheres quanto a homens e a algumas proteções específicas limitadas, principalmente proteção contra estupro, prostituição forçada e qualquer outra forma de atentado ao pudor; devem ter prioridade na distribuição de remessas de auxílio as gestantes, parturiente e lactantes em conflitos armados internacionais; direito a detenção em quartos separados de homens e sob a supervisão imediata de mulheres; e proteção contra a pena de morte para mulheres grávidas ou mães de crianças dependentes ou jovens.

21. O Direito Internacional Humanitário também impõe obrigações sobre as potências ocupantes que se aplicam simultaneamente à Convenção e a outras leis internacionais de direitos humanos. O Direito Internacional Humanitário também proíbe que um Estado transfira parte de sua própria população civil para o território que ocupa. Sob o direito internacional humanitário, as mulheres sob ocupação têm direito a proteções gerais e as seguintes proteções específicas: proteção contra

estupro, prostituição forçada ou qualquer outra forma de atentado ao pudor; passagem gratuita de remessas de roupas essenciais destinadas a mulheres grávidas e parturientes; zonas de segurança ou neutralizadas que possam ser estabelecidas para proteger a população civil, incluindo, em particular, mães grávidas e mães de crianças com menos de 7 anos de idade; e detenção em quartos separados de homens e sob a supervisão imediata de mulheres. As mulheres civis internadas devem ter acesso a instalações sanitárias e serem revistadas por mulheres.

22. As disposições da Convenção que proíbem a discriminação contra as mulheres reforçam e complementam o regime de proteção jurídica internacional para refugiados, mulheres e meninas deslocadas em muitos contextos, especialmente porque não existem cláusulas explícitas de igualdade de gênero nos acordos internacionais pertinentes, notadamente a Convenção de 1951 Estatuto dos Refugiados e seu Protocolo de 1967.

23. Nos termos da Convenção, as obrigações dos Estados Partes para prevenir, investigar e punir o tráfico e a violência sexual e baseada no gênero são reforçadas pelo direito penal internacional, incluindo a jurisprudência dos tribunais penais internacionais e mistos e o Estatuto de Roma do Tribunal Penal Internacional, de acordo com o qual a escravidão no tráfico de mulheres e meninas, estupro, escravidão sexual, prostituição forçada, gravidez forçada, esterilização forçada ou qualquer outra forma de violência sexual de gravidade comparável pode constituir um crime de guerra, um crime contra a humanidade ou um ato tortura ou constituem um ato de genocídio. O direito penal internacional, incluindo as definições de violência com base no gênero, em particular a violência sexual, deve também ser interpretado em consonância com a Convenção e outros instrumentos de direitos humanos reconhecidos internacionalmente, sem distinção adversa quanto ao gênero.

24. O Comitê recomenda aos Estados Partes, ao implementarem suas obrigações de acordo com a Convenção, tenham a devida consideração à proteção complementar para mulheres e meninas decorrente da lei internacional humanitária, de refugiados e penal.

D. Convenção e a agenda do Conselho de Segurança sobre as mulheres, a paz e segurança

25. O Comitê reconhece que as várias resoluções temáticas do Conselho de Segurança, em particular as 1325 (2000), 1820 (2008), 1888 (2009), 1889 (2009), 1960 (2010), 2106 (2013) e 2122 (2013), além de resoluções como 1983 (2011), que fornece orientação específica sobre o impacto do HIV e da SIDA em mulheres em contextos de conflito e pós-conflito, são marcos políticos cruciais para promover a defesa dos direitos das mulheres, relacionando com questões de paz e segurança.

26. Dado que todas as áreas de preocupação abordadas nessas resoluções encontram expressão nas disposições substantivas da Convenção, sua implementação deve basear-se num modelo de igualdade plural e abranger todos os direitos consagrados na Convenção. O Comitê reitera a necessidade de uma abordagem integrada que coloque a implementação da agenda do Conselho de Segurança sobre mulheres, paz e segurança no quadro mais vasto da implementação da Convenção e do seu Protocolo Facultativo.

27. A Convenção contém um procedimento de apresentação de relatórios, nos termos do artigo 18, pelo qual os Estados Partes são obrigados a informar sobre as medidas que adotaram para implementar as disposições da Convenção, inclusive em situações de prevenção de conflitos, conflitos e pós-conflito. A inclusão no procedimento de informação de relatórios sobre a implementação dos compromissos do Conselho de Segurança pode tornar possível consolidar a Convenção e a agenda do Conselho e, portanto, ampliar, fortalecer e operacionalizar a igualdade de gênero.

28. O Comitê recomenda aos Estados Partes:

(a) Assegurar que os planos de ação e estratégias nacionais para implementar a Resolução 1325 (2000) do Conselho de Segurança e subseqüentes resoluções estejam em conformidade com a Convenção, e que orçamentos adequados sejam alocados para sua implementação;

(b) Assegurar que a implementação dos compromissos do Conselho de Segurança reflita um modelo de igualdade substantiva e leve em conta o impacto dos contextos de conflito e pós-conflito sobre todos os direitos consagrados na Convenção, além daquelas violações relativas a gênero relacionadas com o conflito, incluindo violência sexual;

(c) Cooperar com todas as redes, departamentos, agências, fundos e programas das Nações Unidas em relação ao espectro completo dos processos de conflito, incluindo a prevenção de conflitos, conflitos, resolução de conflitos e reconstrução pós-conflito, para dar efeito às disposições da Convenção;

(d) Melhorar a colaboração com a sociedade civil e organizações não-governamentais que trabalham na implementação da agenda do Conselho de Segurança sobre mulheres, paz e segurança.

IV. Convenção e prevenção de conflitos, conflitos e situações pós-conflito

A. Mulheres e prevenção de conflitos

29. Os Estados Partes da Convenção devem se concentrar na prevenção de conflitos sobre todas as formas de violência. Essa prevenção de conflitos inclui

sistemas eficazes de alerta precoce para coletar e analisar informações de acesso público, diplomacia preventiva e mediação, e esforços de prevenção que lidam com as causas que geraram o conflito. Também inclui uma regulação robusta e eficaz do comércio de armas, além do controle apropriado sobre a circulação de armas convencionais existentes e muitas vezes ilícitas, inclusive armas pequenas, para impedir que seu uso comprometa ou facilite atos graves de violência baseada em gênero. Existe uma correlação entre o aumento da violência de gênero e discriminação e a eclosão de conflitos. Por exemplo, aumentos rápidos na prevalência de violência sexual podem servir como um alerta precoce de conflito. Conseqüentemente, os esforços para eliminar as violações baseadas no gênero também contribuem, a longo prazo, para a prevenção de conflitos, a prevenção de seu agravamento e a recorrência da violência na fase pós-conflito.

30. Não obstante a importância da prevenção de conflitos para os direitos das mulheres, os esforços de prevenção de conflitos geralmente excluem as experiências das mulheres como não relevantes para a previsão de conflitos, e a participação das mulheres na prevenção de conflitos é baixa. O Comitê observou anteriormente a baixa participação de mulheres em instituições que trabalham com diplomacia preventiva com questões globais, como gastos militares e desarmamento nuclear. Além de não cumprirem a Convenção, as medidas de prevenção de conflitos indiferentes à questão de gênero não podem funcionar adequadamente e prevenir conflitos. É somente através da inclusão das partes interessadas do gênero feminino e usando uma análise de conflito de gênero que os Estados Partes podem elaborar respostas apropriadas.

31. A Convenção exige que as políticas de prevenção não sejam discriminatórias e que os esforços para prevenir ou mitigar o conflito não prejudiquem voluntariamente ou inadvertidamente as mulheres nem criem ou reforcem a desigualdade de gênero. Intervenções de governos centralizados ou de Estados terceiros nos processos de paz devem respeitar, em vez de prejudicar, os papéis das mulheres na liderança dos processos de manutenção da paz no nível local.

32. O Comitê observou anteriormente que a proliferação de armas convencionais, especialmente armas pequenas, incluindo armas desviadas do comércio legal, pode ter um efeito direto ou indireto sobre as mulheres como vítimas de violência de gênero em situações de conflito, como vítimas de violência doméstica e também como manifestantes ou ativistas em movimentos de resistência.

33. O Comitê recomenda aos Estados Partes:

(a) Reforçar e apoiar os esforços formais e informais de prevenção de conflitos das mulheres;

(b) Garantir a participação igualitária das mulheres em organizações nacionais, regionais e internacionais, bem como em processos informais, locais ou comunitários, encarregados da diplomacia preventiva;

(c) Estabelecer sistemas de alerta antecipado e adotar medidas de segurança específicas de gênero para evitar a escalada de violência baseada em gênero e outras violações dos direitos das mulheres;

(d) Incluir indicadores e referências de gênero no quadro de gestão de resultados de tais sistemas de aviso prévio;

(e) Abordar o impacto de gênero das transferências internacionais de armas, especialmente armas pequenas e ilícitas, inclusive por meio da ratificação e implementação do Tratado de Comércio de Armas.

B. Mulheres em contextos de conflito e pós-conflito

1. Violência baseada em gênero (arts. 1-3 e 5 (a))

34. A violência contra mulheres e meninas é uma forma de discriminação proibida pela Convenção e é uma violação dos direitos humanos. Os conflitos deixam mais marcadas as desigualdades existentes entre os sexos, colocando as mulheres em situação de alto risco de várias formas de violência de gênero, por parte de agentes estatais e não-estatais. A violência relacionada com conflitos acontece em todo o lado, como em casas, centros de detenção e campos de deslocados internos e refugiados; acontece a qualquer momento, durante atividades diárias, como a coleta de água e lenha, ou o ir à escola ou ao trabalho. Existem múltiplos perpetradores de violência baseada em gênero relacionada a conflitos. Estes podem incluir membros das forças armadas do governo, grupos paramilitares, grupos armados não estatais, pessoal de manutenção da paz e civis. Independentemente do caráter do conflito armado, sua duração ou os agentes envolvidos, as mulheres e meninas são cada vez mais visadas e sujeitas a várias formas de violência e abuso, desde assassinatos arbitrários, tortura e mutilação, violência sexual, casamento forçado, prostituição forçada, interrupção forçada da gravidez e esterilização.

35. É indiscutível que, enquanto todos os civis são adversamente afetados por conflitos armados, mulheres e meninas são primariamente e cada vez mais alvo do uso da violência sexual, “incluindo como uma tática de guerra para humilhar, dominar, atemorizar, dispersar e ou realocar forçosamente membros civis de uma comunidade ou grupo étnico”, e que essa forma de violência sexual persiste mesmo após a cessação das hostilidades (ver Resolução 1820 (2008) do Conselho de Segurança). Para a maioria das mulheres em ambientes pós-conflito, a violência não termina com o cessar-fogo oficial ou a assinatura do acordo de paz e, muitas vezes, aumenta no cenário pós-conflito. O Comitê reconhece os vários relatórios que

confirmam que, enquanto as formas e os locais de violência mudam, o que significa que pode não haver mais violência patrocinada pelo Estado, todas as formas de violência baseada em gênero, em particular violência sexual, aumentam no período pós-conflito. O fracasso em prevenir, investigar e punir todas as formas de violência baseada em gênero, além de outros agentes, como processos ineficazes de desarmamento, desmobilização e reintegração, também podem suscitar em mais violência contra mulheres em períodos pós-conflito.

36. Durante e após o conflito, grupos específicos de mulheres e meninas correm um risco particular de violência, especialmente violência sexual, como mulheres deslocadas internamente e refugiadas; defensores dos direitos humanos das mulheres; mulheres de diversas castas, identidades étnicas, nacionais ou religiosas, ou outras minorias, que são frequentemente atacadas como representantes simbólicos de sua comunidade; viúvas; e mulheres com deficiência. As mulheres combatentes e as mulheres nas forças armadas também são vulneráveis à agressão sexual e ao assédio por parte de grupos armados e movimentos de resistência estatais e não estatais.

37. A violência baseada no gênero também leva a múltiplas violações adicionais dos direitos humanos, tais como ataques estatais ou não-estatais aos defensores dos direitos das mulheres, que prejudicam a participação igual e significativa das mulheres na vida política e pública. A violência de gênero relacionada ao conflito resulta em uma vasta gama de consequências físicas e psicológicas para as mulheres, tais como lesões e deficiências, aumento do risco de infecção pelo HIV e risco de gravidez indesejada resultante de violência sexual. Existe uma forte associação entre a violência baseada no gênero e o HIV, incluindo a transmissão deliberada do HIV, como arma de guerra, por meio de violação.

38. O Comitê recomenda aos Estados Partes:

(a) Proibir todas as formas de violência baseada em gênero por agentes estatais e não estatais, inclusive por meio de legislação, políticas e protocolos;

(b) Prevenir, investigar e punir todas as formas de violência com base no gênero, em particular a violência sexual perpetrada por intervenientes estatais e não estatais, e implementar uma política de tolerância zero;

(c) Garantir o acesso das mulheres e meninas à justiça; adotar procedimentos de investigação sensíveis ao gênero para abordar a violência baseada no gênero, em particular a violência sexual; conduzir treinamentos sensíveis a gênero e adotar códigos de conduta e protocolos para a polícia e forças armadas, incluindo forças de paz; e construir a capacidade do judiciário, inclusive no contexto de mecanismos de justiça de transição, para assegurar sua independência, imparcialidade e integridade;

(d) Coletar dados e padronizar os métodos de coleta de dados sobre a incidência e a prevalência da violência de gênero, em particular a violência sexual, em diferentes contextos e com relação a diferentes categorias de mulheres;

(e) Alocar recursos adequados e adotar medidas efetivas para assegurar que as vítimas de violência baseada em gênero, em particular violência sexual, tenham acesso a tratamento médico abrangente, cuidados de saúde mental e apoio psicossocial;

(f) Desenvolver e disseminar padrões operacionais

(g) Investir em perícia técnica e alocar recursos para atender às necessidades distintas de mulheres e meninas sujeitas a violência, incluindo o impacto da violência sexual em sua saúde reprodutiva;

(h) Assegurar que as medidas nacionais de prevenção e resposta incluam intervenções específicas sobre a violência baseada no gênero e o HIV.

2. Tráfico (art. 6)

39. O tráfico de mulheres e meninas, que constitui discriminação baseada no gênero, é exacerbado durante e após o conflito devido à ruptura das estruturas políticas, econômicas e sociais, altos níveis de violência e aumento do militarismo. Situações de conflito e pós-conflito podem criar estruturas particulares de demanda relacionadas à guerra para a exploração sexual, econômica e militar das mulheres. As regiões afetadas por conflitos podem ser áreas de origem, trânsito e destino em relação ao tráfico de mulheres e meninas, com as formas de tráfico variando por região, contexto econômico e político específico e agentes estatais e não estatais envolvidos. Mulheres e meninas que vivem ou retornam dos campos para deslocados internos, refugiados ou pessoas em busca de meios de subsistência, correm um risco especial de tráfico.

40. O tráfico também pode ocorrer quando países terceiros procuram restringir o fluxo de migrantes provenientes de áreas afetadas por conflitos, por meio de medidas como interdição, expulsão ou detenção. Políticas de migração restritivas, específicas para cada sexo ou discriminatórias, que limitam as oportunidades para mulheres e meninas que fogem de zonas de conflito, podem aumentar sua vulnerabilidade à exploração e ao tráfico.

41. O Comitê recomenda aos Estados Partes:

(a) Prevenir, reprimir e punir o tráfico e as violações de direitos humanos relacionadas que ocorrem sob sua jurisdição, sejam perpetradas por autoridades públicas ou por agentes privados, e adotar medidas de proteção específicas para

mulheres e meninas, incluindo aquelas que estão internamente deslocadas ou refugiadas;

(b) Adotar uma política de tolerância zero baseada em padrões internacionais de direitos humanos sobre tráfico e exploração e abuso sexual, dirigida a grupos como tropas nacionais, forças de paz, polícia de fronteiras, autoridades de imigração e agentes humanitários, e fornecer a esses grupos treinamento sensível sobre como identificar e proteger mulheres e meninas vulneráveis;

(c) Adotar uma política abrangente de migração baseada em direitos e baseada em direitos que garanta que mulheres e meninas provenientes de áreas afetadas por conflitos não estejam sujeitas ao tráfico;

(d) Adotar acordos bilaterais ou regionais e outras formas de cooperação para proteger os direitos das mulheres e meninas vítimas do tráfico e facilitar o julgamento dos perpetradores.

3. Participação (arts. 7-8)

42. Embora as mulheres frequentemente assumam papéis de liderança durante conflitos como chefes de família, pacificadores, líderes políticos e combatentes, o Comitê expressou repetidamente preocupação de que suas vozes sejam silenciadas e marginalizadas em períodos pós-conflito e transição e processos de recuperação. O Comitê reafirma que a inclusão de uma massa crítica de mulheres nas negociações internacionais, atividades de manutenção da paz e todos os níveis de diplomacia preventiva, mediação, assistência humanitária, reconciliação social e negociações de paz nos níveis nacional, regional e internacional, bem como nas sistema de justiça, pode fazer a diferença. No nível nacional, a participação igualitária, significativa e efetiva das mulheres nos vários ramos do governo, sua nomeação para posições de liderança nos setores governamentais e sua capacidade de participar como membros ativos da sociedade civil são pré-requisitos para a criação de uma sociedade com democracia duradoura, paz e democracia. igualdade de gênero.

43. As consequências imediatas do conflito podem fornecer uma oportunidade estratégica para que os Estados Partes adotem medidas legislativas e políticas para eliminar a discriminação contra as mulheres na vida política e pública do país e para garantir que as mulheres tenham oportunidades iguais de participar das novas estruturas de governança criadas no pós-conflito. Em muitos casos, no entanto, a promoção da igualdade de gênero e a participação das mulheres nos processos de tomada de decisão não são vistas como uma prioridade na cessação oficial das hostilidades e podem até ser postas de lado como incompatíveis com os objetivos de estabilização. A plena participação e envolvimento das mulheres em processos formais de paz e reconstrução pós-conflito e desenvolvimento socioeconômico não são muitas vezes realizadas devido a estereótipos profundamente enraizados, refletidos na liderança tradicionalmente masculina de grupos estatais e não estatais,

que excluem as mulheres de todos os aspectos tomada de decisão, além da violência de gênero e outras formas de discriminação contra a mulher.

44. O cumprimento das obrigações dos Estados Partes de assegurar a igual representação das mulheres na vida política e pública (art. 7) e no nível internacional (art. 8) requer medidas, incluindo medidas especiais temporárias nos termos do artigo 4 (1), para abordar esse contexto mais amplo de discriminação e desigualdade de gênero em áreas afetadas por conflitos, além das barreiras específicas e múltiplas à participação igualitária das mulheres a restrições adicionais relacionadas a conflitos sobre mobilidade, segurança, captação de recursos, campanhas e habilidades técnicas.

45. A implementação dessas obrigações aplica-se, em particular, aos Estados Partes em cujo território ocorreram hostilidades, além de outros Estados Partes envolvidos nos processos de paz, que são necessários para assegurar que as mulheres sejam representadas em suas próprias instituições e para apoiar a participação local das mulheres. processos de paz. Sua implementação, em conjunto com a resolução 1325 (2000) do Conselho de Segurança sobre mulheres, paz e segurança, garante a participação significativa das mulheres em processos relacionados à prevenção, gestão e resolução de conflitos.

46. O Comitê recomenda aos Estados Partes:

(a) Garantir que os instrumentos legislativos, executivos, administrativos e outros instrumentos normativos não restrinjam a participação das mulheres na prevenção, gestão e resolução de conflitos;

(b) Assegurar a representação igualitária da mulher em todos os níveis de tomada de decisão nas instituições e mecanismos nacionais, inclusive nas forças armadas, polícia, instituições de justiça e mecanismos de justiça transicional (judicial e extrajudicial) que lidem com crimes cometidos durante o conflito;

(c) Assegurar que as mulheres, as organizações da sociedade civil centradas nas questões das mulheres e os representantes da sociedade civil sejam igualmente incluídos em todas as negociações de paz e nos esforços de reconstrução e reconstrução pós-conflito;

(d) Proporcionar treinamento de liderança às mulheres, a fim de assegurar sua participação efetiva nos processos políticos pós-conflito.

47. O Comitê recomenda que Estados de terceiros participem de processos de resolução de conflitos, seja individualmente ou como membros de organizações internacionais ou intergovernamentais e de coalizões:

(a) Incluir mulheres em atividades de negociação e mediação como delegados, inclusive em níveis superiores;

(b) Prestar assistência técnica em processos de resolução de conflitos para países emergentes de conflitos, de modo a promover a participação efetiva das mulheres.

4. Acesso à educação, emprego e saúde e mulheres rurais (arts. 10-12e 14)

48. A desagregação total das infraestruturas públicas de prestação de serviços e de serviços é uma das principais e diretas consequências dos conflitos armados, resultando na falta de prestação de serviços essenciais à população. Em tais situações, mulheres e meninas estão na linha de frente do sofrimento, suportando o peso das dimensões socioeconômicas do conflito. Nas áreas afetadas por conflitos, as escolas são fechadas devido à insegurança, ocupadas por grupos armados estatais e não estatais ou destruídas, o que impede o acesso das meninas à escola. Outros agentes que impedem o acesso das meninas à educação incluem ataques direcionados e ameaças contra eles e seus professores por agentes não estatais, além do cuidado adicional e responsabilidades domésticas que eles são obrigados a assumir.

49. Da mesma forma, as mulheres são forçadas a procurar fontes alternativas de subsistência, pois a sobrevivência da família depende delas. Embora durante o conflito as mulheres assumam papéis anteriormente ocupados por homens no setor de emprego formal, não é incomum, em contextos pós-conflito, que as mulheres percam empregos no setor formal e retornem ao lar ou ao setor informal. Em contextos pós-conflito, a geração de emprego é uma das principais prioridades para a construção de uma economia sustentável pós-conflito; no entanto, as iniciativas de geração de emprego no setor formal tendem a negligenciar as mulheres porque elas se concentram em oportunidades econômicas para os homens desmobilizados. É essencial que os programas de reconstrução pós-conflito valorizem e apoiem as contribuições das mulheres nas áreas informais e produtivas da economia, onde ocorre a maior parte da atividade econômica.

50. Nas áreas afetadas por conflitos, o acesso a serviços essenciais como cuidados de saúde, incluindo serviços sobre saúde sexual e reprodutiva, é interrompido devido a infraestrutura inadequada e falta de profissionais médicos, medicamentos básicos e suprimentos de saúde. Consequentemente, mulheres e meninas correm um risco maior de gravidez não planejada, lesões sexuais e reprodutivas graves e contrair infecções sexualmente transmissíveis, incluindo HIV e SIDA, como resultado de violência sexual relacionada a conflitos. A interrupção ou destruição dos serviços de saúde, combinada com as restrições à mobilidade das mulheres e à liberdade de movimento, prejudica ainda mais o acesso igual das mulheres aos cuidados de saúde, como garantido pelo artigo 12 (1). Os desequilíbrios de poder e as normas de gênero prejudiciais tornam as meninas e as mulheres desproporcionalmente mais vulneráveis à infecção pelo HIV e esses agentes tornam-se mais pronunciados em contextos de conflito e pós-conflito. O

estigma e a discriminação relacionados com o HIV também são difundidos e têm profundas implicações para a prevenção, tratamento, cuidados e apoio do HIV, especialmente quando combinados com o estigma associado à violência baseada no gênero.

51. As mulheres nas áreas rurais são muitas vezes desproporcionalmente afetadas pela falta de serviços sociais e de saúde adequados e pelo acesso desigual à terra e aos recursos naturais. Da mesma forma, sua situação em contextos de conflito apresenta desafios particulares em relação ao seu emprego e reintegração, uma vez que muitas vezes é exacerbado pela quebra de serviços, resultando em insegurança alimentar, abrigo inadequado, privação de propriedade e falta de acesso à água. Viúvas, mulheres com deficiência, mulheres idosas, mulheres solteiras sem apoio familiar e agregados familiares chefiados por mulheres são especialmente vulneráveis ao aumento das dificuldades econômicas devido à sua situação desfavorecida, e muitas vezes carecem de emprego e meios e oportunidades para a sobrevivência econômica.

52. O Comitê recomenda aos Estados Partes:

(a) Desenvolver programas para meninas afetadas por conflitos que deixam a escola cedo, para que possam ser reintegradas a escolas ou universidades o mais rápido possível; envolver-se no pronto reparo e reconstrução da infraestrutura escolar; tomar medidas para prevenir a ocorrência de ataques e ameaças contra meninas e seus professores; e garantir que os autores de tais atos de violência sejam prontamente investigados, processados e punidos;

(b) Assegurar que as estratégias de recuperação econômica promovam a igualdade de gênero como pré-condição necessária para uma economia pós-conflito sustentável e visem as mulheres que trabalham nos setores de emprego formal e informal; conceber intervenções específicas para alavancar oportunidades para o empoderamento econômico das mulheres, em particular para mulheres em áreas rurais e outros grupos desfavorecidos de mulheres; garantir que as mulheres estejam envolvidas no desenho dessas estratégias e programas e no seu monitoramento; e efetivamente abordar todas as barreiras à participação equitativa das mulheres nesses programas;

(c) Garantir que os cuidados de saúde sexual e reprodutiva incluam o acesso a informações sobre saúde sexual e reprodutiva e direitos; apoio psicossocial; serviços de planejamento familiar, incluindo contracepção de emergência; serviços de saúde materna, incluindo cuidados pré-natais, serviços de parto qualificados, prevenção da transmissão vertical e cuidados obstétricos de emergência; serviços de aborto seguro; cuidados pós-aborto; prevenção e tratamento de HIV /SIDA e outras infecções sexualmente transmissíveis, incluindo profilaxia pós-exposição; e cuidados no tratamento de lesões como fístula decorrente de violência sexual, complicações de parto ou outras complicações de saúde reprodutiva, entre outras;

(d) Garantir que as mulheres e meninas, incluindo aquelas que podem ser particularmente vulneráveis ao HIV, tenham acesso a serviços básicos de saúde e informações, incluindo prevenção, tratamento, cuidados e apoio ao HIV;

(e) Coordenar todas as atividades com as partes interessadas das comunidades humanitárias e de desenvolvimento para assegurar uma abordagem abrangente que não duplique esforços nos campos da educação, emprego e saúde e atinja populações desfavorecidas, inclusive em áreas remotas e rurais.

5. Deslocamento, refugiados e requerentes de asilo (arts. 1-3 e 15)

53. O Comitê observou anteriormente que a Convenção se aplica a cada estágio do ciclo de deslocamento e que as situações de deslocamento forçado e apatridia frequentemente afetam as mulheres diferentemente dos homens e incluem discriminação e violência com base no gênero. O deslocamento interno e externo tem dimensões específicas de gênero que ocorrem em todas as etapas do ciclo de deslocamento; durante a fuga, a instalação e o retorno dentro das áreas afetadas por conflitos, as mulheres e meninas são especialmente vulneráveis ao deslocamento forçado. Além disso, eles são frequentemente sujeitos a graves violações dos direitos humanos durante a fuga e na fase de deslocamento, bem como dentro e fora dos campos, incluindo os riscos relacionados à violência sexual, tráfico e recrutamento de meninas para as forças armadas e grupos rebeldes.

54. As mulheres deslocadas vivem em condições precárias em ambientes de conflito e pós-conflito devido ao seu acesso desigual à educação, geração de renda e atividades de capacitação; cuidados de saúde reprodutiva deficiente; sua exclusão dos processos de tomada de decisão, que é exacerbada pelas estruturas de liderança dominadas pelos homens; e má disposição e infraestrutura, tanto nas configurações de acampamento como fora do campo. Esta situação de extrema pobreza e desigualdade pode levá-los a trocar favores sexuais por dinheiro, abrigo, comida ou outros bens sob circunstâncias que os tornam vulneráveis à exploração, violência e infecção por HIV e outras doenças sexualmente transmissíveis.

55. As mulheres refugiadas têm necessidades diferentes e adicionais para os homens devido às suas experiências como refugiados. As mulheres refugiadas enfrentam preocupações semelhantes de assistência e proteção às mulheres deslocadas internamente e, portanto, poderiam se beneficiar de intervenções semelhantes sensíveis ao gênero para atender às suas necessidades. O Comitê reconhece a diversidade dentro desses grupos, os desafios específicos que eles podem enfrentar e as implicações legais, sociais e outras do contexto de seu deslocamento interno ou externo, as lacunas na assistência internacional que lhes são fornecidas e a necessidade de respostas voltadas para elas e suas necessidades.

56. A busca de soluções duradouras após o deslocamento relacionado a conflitos frequentemente exclui a perspectiva das mulheres deslocadas, seja porque dependem da tomada de decisões por um membro da família ou comunidade em que as vozes das mulheres são marginalizadas ou porque soluções duráveis são definidas como parte do pós- processos de conflito que excluem as mulheres. Além disso, as mulheres requerentes de asilo de áreas afetadas por conflitos podem enfrentar barreiras de gênero ao asilo, uma vez que sua narrativa pode não se encaixar nos padrões tradicionais de perseguição, que foram amplamente articulados a partir de uma perspectiva masculina.

57. O Comitê recomenda aos Estados Partes:

(a) Tomar as medidas preventivas necessárias para assegurar a proteção contra o deslocamento forçado, além da proteção dos direitos humanos das mulheres e meninas deslocadas, incluindo o acesso aos serviços básicos, durante a fuga, deslocamento e no contexto de soluções duráveis;

(b) Abordar os riscos específicos e necessidades específicas de diferentes grupos de mulheres deslocadas internamente e refugiadas que são sujeitas a formas múltiplas e interseccionadas de discriminação, incluindo mulheres com deficiência, mulheres idosas, meninas, viúvas, mulheres que chefiam famílias, mulheres grávidas, mulheres vivendo com HIV/SIDA, mulheres rurais, mulheres indígenas, mulheres pertencentes a minorias étnicas, nacionais, sexuais ou religiosas e mulheres defensoras dos direitos humanos;

(c) Promover a inclusão e participação significativa de mulheres deslocadas internamente e refugiadas em todos os processos de tomada de decisão, inclusive em todos os aspectos relacionados ao planejamento e implementação de programas de assistência e gestão do campo, decisões relativas à escolha de soluções duráveis e processos relacionados. para processos pós-conflito;

(d) Proporcionar proteção e assistência às mulheres e meninas internamente deslocadas e refugiadas, inclusive salvaguardando-as da violência baseada no gênero, incluindo o casamento forçado e infantil; assegurar a igualdade de acesso aos serviços e cuidados de saúde e a plena participação na distribuição de suprimentos, bem como no desenvolvimento e implementação de programas de assistência que levem em conta suas necessidades específicas; fornecer proteção contra o deslocamento de mulheres indígenas, rurais e de minorias com dependência especial da terra; e assegurar que as atividades de educação e geração de renda e capacitação estejam disponíveis;

(e) Adotar medidas práticas para a proteção e prevenção da violência baseada no gênero, além de mecanismos de responsabilização, em todos os contextos de deslocamento, seja em acampamentos, assentamentos ou no exterior dos campos;

(f) Investigar e processar todas as instâncias de discriminação e violência com base no gênero que ocorrem em todas as fases do ciclo de deslocamento relacionado ao conflito;

(g) Proporcionar às mulheres e meninas refugiadas e deslocadas internamente vítimas de violência baseada no gênero, incluindo a violência sexual, acesso livre e imediato aos serviços médicos, assistência jurídica e ambiente seguro; fornecer acesso a profissionais e serviços de saúde femininos, como cuidados de saúde reprodutiva e aconselhamento apropriado; e assegurar que as autoridades militares e civis presentes nos contextos de deslocamento tenham recebido treinamento apropriado sobre os desafios de proteção, os direitos humanos e as necessidades das mulheres deslocadas;

(h) Garantir que as necessidades imediatas de assistência humanitária e os requisitos de proteção sejam complementados com estratégias de longo prazo em apoio aos direitos socioeconômicos e oportunidades de subsistência das mulheres deslocadas internamente e refugiadas, maior liderança e participação, a fim de capacitá-las a escolher soluções duráveis que atendam às suas necessidades.

(i) Assegurar que todas as situações de afluxo maciço de populações refugiadas e deslocadas, incluindo mulheres e meninas, sejam adequadamente tratadas e que as necessidades de proteção e assistência não sejam impedidas pela falta de clareza nos mandatos das agências internacionais ou restrições de recursos.

6. Nacionalidade e apatridia (arts. 1-3 e 9)

58. Para além dos riscos acrescidos enfrentados pelas pessoas deslocadas internamente, refugiados e requerentes de asilo, o conflito pode também ser tanto uma causa como uma consequência da apatridia, tornando as mulheres e meninas particularmente vulneráveis a várias formas de abuso nos domínios privado e público. A apatridia pode surgir quando a experiência de conflito de uma mulher cruza com a discriminação em relação aos direitos de nacionalidade, como leis que exigem que as mulheres mudem de nacionalidade após o casamento ou sua dissolução ou que lhes neguem a possibilidade de transmitir sua nacionalidade.

59. As mulheres podem ficar apátridas quando não puderem provar a nacionalidade porque documentos necessários, como documentos de identidade e registro de nascimento, não são emitidos ou são perdidos ou destruídos em conflito e não são reeditados em seus nomes. A apatridia também pode resultar em situações em que é negado às mulheres a capacidade de passar a nacionalidade para seus filhos por meio de leis de nacionalidade discriminatória de gênero.

60. As mulheres e meninas apátridas enfrentam riscos acrescidos de abuso em tempos de conflito porque não beneficiam da proteção que provém da cidadania,

incluindo assistência consular, e também porque muitas são indocumentadas e / ou pertencem a populações minoritárias étnicas, religiosas ou linguísticas. A apatridia também resulta na negação generalizada dos direitos humanos e liberdades fundamentais em períodos pós-conflito. Por exemplo, pode ser negado às mulheres acesso a cuidados de saúde, emprego e outros direitos socioeconômicos e culturais, uma vez que os governos restringem os serviços aos nacionais em tempos de maiores restrições de recursos. As mulheres privadas de nacionalidade são também frequentemente excluídas dos processos políticos e da participação no novo governo e governo de seu país, em violação dos artigos 7 e 8 da Convenção.

61. O Comitê recomenda aos Estados Partes:

(a) Assegurar que as medidas para prevenir a apatridia sejam aplicadas a todas as mulheres e meninas e tratem de populações que são particularmente suscetíveis de serem tornadas apátridas por conflitos, tais como mulheres deslocadas internamente, refugiadas, requerentes de asilo e pessoas traficadas;

(b) Assegurar que as medidas para proteger as mulheres e meninas apátridas permaneçam no local antes, durante e depois do conflito;

(c) Garantir às mulheres e meninas afetadas por conflitos iguais direitos para obter documentos necessários ao exercício de seus direitos legais e o direito de ter essa documentação emitida em seus próprios nomes, e assegurar a rápida emissão ou substituição de documentos sem impor condições desarrazoadas, como exigir que mulheres e meninas deslocadas retornem à sua área de residência original para obter documentos;

(d) Assegurar a documentação individual, incluindo nos fluxos de migração pós-conflito, de mulheres deslocadas internamente, mulheres refugiadas e requerentes de asilo e meninas separadas e não acompanhadas e assegurar o registro em igual condições de todos os nascimentos, casamentos e divórcios.

7. Casamento e relações familiares (arts. 15-16)

62. Desigualdades no casamento e nas relações familiares afetam as experiências das mulheres em situações de conflito e pós-conflito. Em tais situações, mulheres e meninas podem ser forçadas a casar para apaziguar grupos armados ou porque sua pobreza no pós-conflito as obriga a casar por segurança financeira, afetando seus direitos de escolher um cônjuge e entrar livremente no casamento, como garantido pelo artigo 16 (1) (a) e 16 (1) (b). Durante o conflito, as meninas são particularmente suscetíveis ao casamento forçado, uma prática prejudicial que é cada vez mais usada por grupos armados. As famílias também obrigam as meninas ao casamento como resultado da pobreza e um equívoco de que este pode protegê-las contra o estupro.

63. Igualdade de acesso à propriedade, como garantido pelo artigo 16 (1) (h), é particularmente crítico em situações de pós-conflito, dado que habitação e terra são cruciais para os esforços de recuperação, em particular para mulheres que são chefes de família, cujo número tende a subir em períodos de crise devido à separação familiar e viuvez. O acesso limitado e desigual das mulheres à propriedade torna-se particularmente prejudicial em situações de pós-conflito, especialmente quando as mulheres deslocadas que perderam maridos ou parentes próximos do sexo masculino voltam para suas casas para descobrir que não têm direito legal à terra e, como resultado, não tem meios de ganhar a vida.

64. Gestações forçadas, abortos ou esterilização de mulheres em áreas afetadas por conflitos violam diversos direitos das mulheres, incluindo o direito sob o Artigo 16 (1) (e) de decidir livre e responsavelmente sobre o número e espaçamento de seus filhos.

65. O Comitê reitera suas recomendações gerais 21 e 29 e recomenda ainda que os Estados Partes:

(a) Prevenir, investigar e punir violações com base no gênero, como casamentos forçados, gravidez, aborto ou esterilização de mulheres e meninas em áreas afetadas por conflitos;

(b) Adotar legislação e políticas sensíveis ao gênero que reconheçam as desvantagens específicas que as mulheres enfrentam ao reivindicar o seu direito de herança e à terra em contextos de pós-conflitos, principalmente devido à perda ou à destruição dos títulos de propriedade e de outros documentos.

8. Reforma do setor de segurança e desarmamento, desmobilização e reintegração (arts. 1-3, 5 (a) e 7)

66. O desarmamento, a desmobilização e a reintegração fazem parte da estrutura mais ampla de reforma do setor de segurança e estão entre as primeiras iniciativas de segurança implementadas em períodos pós-conflito e de transição. Não obstante, os programas de desarmamento, desmobilização e reintegração raramente são desenvolvidos ou implementados em coordenação com iniciativas de reforma do setor de segurança. Essa falta de coordenação frequentemente mina os direitos das mulheres, como quando são concedidas anistias para facilitar a reintegração nas posições do setor de segurança de ex-combatentes que cometeram violações baseadas gênero. As mulheres também são excluídas das posições nas instituições do setor de segurança recém-formadas devido à falta de planejamento e coordenação na reforma do setor de segurança e nas iniciativas de desarmamento, desmobilização e reintegração. Processos de verificação inadequados impedem ainda mais a reforma do setor de segurança sensível ao gênero, que é fundamental para o desenvolvimento de instituições do setor de segurança não discriminatórias

e sensíveis ao gênero que atendam às necessidades de segurança de mulheres e meninas, incluindo grupos desfavorecidos.

67. Ao final do conflito, as mulheres enfrentam desafios específicos como ex-combatentes do sexo feminino e mulheres e meninas associadas a grupos armados como mensageiras, cozinheiras, médicas, cuidadoras, trabalhadoras forçados e esposas. Os programas de desarmamento, desmobilização e reintegração, dada a estrutura tradicionalmente masculina dos grupos armados, muitas vezes não respondem às necessidades distintas de mulheres e meninas, deixam de consultá-las e também as excluem. Não é incomum que mulheres ex-combatentes sejam excluídas das listas de desarmamento, desmobilização e reintegração. Esses programas também não reconhecem o status das meninas associadas a grupos armados, caracterizando-as como dependentes, e não como vítimas de sequestros, ou excluindo aquelas que não têm papéis visíveis de combatentes. Muitas mulheres combatentes sofrem violência baseada em gênero, em particular violência sexual, resultando em crianças nascidas de estupro, altos níveis de doenças sexualmente transmissíveis, rejeição ou estigmatização por famílias e outros traumas. Os programas de desarmamento, desmobilização e reintegração frequentemente falham em abordar suas experiências e os traumas psicológicos pelos quais passaram. Conseqüentemente, elas são incapazes de se reintegrarem na vida familiar e comunitária com sucesso.

68. Mesmo quando mulheres e meninas são incluídas nos processos de desarmamento, desmobilização e reintegração, o apoio é inadequado, estereotipado por gênero e limita seu empoderamento econômico fornecendo desenvolvimento de habilidades apenas em campos tradicionalmente femininos. Programas de desarmamento, desmobilização e reintegração também não conseguem lidar com o trauma psicossocial que mulheres e meninas experimentam em situações de conflito e pós-conflito. Que por sua vez pode causar mais violações dos direitos, dado que estigma social, isolamento e falta de poder econômico das mulheres pode forçar algumas mulheres a permanecer em situações de exploração (como com seus captores) ou forçá-la a voltar para situações do mesmo tipo se elas tiverem que recorrer a atividades ilícitas para satisfazer a suas necessidades e a de seus dependentes.

69. O Comitê recomenda aos Estados Partes:

(a) Desenvolver e implementar programas de desarmamento, desmobilização e reintegração no âmbito da reforma do setor de segurança e em consonância com essa reforma;

(b) Empreender uma reforma do setor de segurança sensível ao gênero que resulte na criação de instituições representativas do setor de segurança que abordem as diferentes experiências e prioridades de segurança das mulheres; e colaborar com mulheres e organizações de mulheres;

(c) Assegurar que a reforma do setor de segurança esteja sujeita a mecanismos de supervisão e responsabilização inclusivos, com sanções, incluindo a investigação dos antecedentes de ex-combatentes; estabelecer protocolos e unidades especializadas para investigar violações de gênero; e fortalecer os conhecimentos sobre gênero e o papel das mulheres na supervisão do setor de segurança;

(d) Garantir a participação igualitária das mulheres em todas as fases do desarmamento, desmobilização e reintegração, desde a negociação de acordos de paz e estabelecimento de instituições nacionais até a formulação e implementação de programas;

(e) Assegurar que os programas de desarmamento, desmobilização e reintegração visem especificamente as mulheres combatentes e as mulheres e meninas associadas a grupos armados enquanto beneficiárias e que as barreiras à sua participação equitativa sejam abordadas; e garantir que os serviços psicossociais e outros serviços de apoio sejam fornecidos a elas;

(f) Assegurar que o desarmamento, processos de desmobilização e reintegração abordem especificamente as necessidades distintas das mulheres, a fim de assegurar apoio ao desarmamento, desmobilização e apoio à reintegração, abordando nomeadamente as preocupações específicas das jovens mães e seus filhos sem as visar excessivamente nem expô-las a mais estigmas.

9. Reforma constitucional e eleitoral (arts. 1-5 (a), 7 e 15)

70. A reforma eleitoral pós-conflito e o processo de construção de constituição representam uma oportunidade crucial para lançar as bases para a igualdade de gênero no período de transição e após esse período. Tanto o processo como a substância dessas reformas podem estabelecer um precedente para a participação das mulheres na vida social, econômica e política no período pós-conflito, além de fornecer uma base legal a partir da qual os defensores dos direitos das mulheres podem exigir outros tipos de reforma sensível ao gênero que podem ser desenvolvidas nos períodos de transição. A importância de uma perspectiva de gênero na reforma eleitoral e constitucional pós-conflito também é enfatizada na resolução 1325 (2000) do Conselho de Segurança.

71. Durante o processo de elaboração da constituição, a participação igualitária e significativa das mulheres é fundamental para a inclusão das garantias constitucionais dos direitos das mulheres. Os Estados Partes devem assegurar que a nova constituição consagre o princípio da igualdade entre mulheres e homens e da não-discriminação, em consonância com a Convenção. Para que as mulheres desfrutem de seus direitos humanos e liberdades fundamentais em igualdade de condições com os homens, é importante que elas tenham um ponto de partida igual,

através da adoção de medidas especiais temporárias para acelerar a igualdade de fato.

72. A reforma eleitoral e os processos de elaboração de constituição em contextos pós-conflito colocam um conjunto de desafios únicos para garantir a participação das mulheres e promover a igualdade de gênero, dado que os projetos de sistemas eleitorais nem sempre são neutros em termos de gênero. As regras e procedimentos eleitorais que determinam quais grupos de interesse estão representados nos órgãos de redação da Constituição e outros órgãos eleitorais na era pós-conflito são fundamentais para garantir o papel das mulheres na vida pública e política. As decisões sobre a escolha dos sistemas eleitorais são importantes para superar o preconceito tradicional de gênero que prejudica a participação das mulheres. Progresso significativo em direção à participação igualitária de mulheres como candidatas e eleitoras, além da realização de eleições livres e justas, não será possível a menos que medidas apropriadas sejam tomadas, incluindo a criação de um sistema eleitoral sensível ao gênero e a adoção de eleições especiais temporárias, medidas para aumentar a participação das mulheres como candidatas e garantir um sistema de registro de eleitores adequado e que as mulheres eleitoras e as candidatas políticas não sejam alvo de violência por parte de agentes estatais ou privados.

73. O Comitê recomenda aos Estados Partes:

(a) Assegurar a participação igualitária das mulheres nos processos de elaboração de constituição e adotar mecanismos sensíveis ao gênero para participação pública e contribuição para tais processos;

(b) Assegurar que a reforma constitucional e outras reformas legislativas incluam os direitos humanos das mulheres sob a Convenção e a proibição da discriminação contra as mulheres, que abrange tanto a discriminação direta quanto indireta nas esferas pública e privada, em conformidade com o artigo 1 da Convenção; incluam também disposições que proíbam todas as formas de discriminação contra as mulheres;

(c) Assegurar que as novas constituições prevejam medidas especiais temporárias, aplicando-se a cidadãos e não cidadãos e garantam que os direitos humanos das mulheres não estão sujeitos a derrogações em estados de emergência;

(d) Assegurar que as reformas eleitorais incorporem o princípio da igualdade de gênero e garantam a igual representação das mulheres por meio da adoção de medidas especiais temporárias, como cotas, inclusive para grupos desfavorecidos de mulheres; adotar um sistema eleitoral de representação proporcional; regular partidos políticos; e mandar órgãos de gestão eleitoral para assegurar o cumprimento por meio de sanções;

(e) Assegurar o registro e votação de mulheres eleitoras, permitindo, por exemplo, a votação postal, quando apropriado, e removendo todas as barreiras, inclusive assegurando um número adequado e acessível de seções eleitorais;

(f) Adotar uma política de tolerância zero relativamente a todas as formas de violência que prejudiquem a participação das mulheres, incluindo a violência dirigida por Estado e grupos não-estatais contra mulheres em campanha para cargos públicos ou mulheres exercendo seu direito de voto.

10. Acesso à justiça (arts. 1-3, 5 (a) e 15)

74. Quando o conflito chega ao fim, a sociedade é confrontada com a complexa tarefa de lidar com o passado, que envolve a necessidade de responsabilizar os violadores de direitos humanos por suas ações, pondo fim à impunidade, restaurando o Estado de Direito e abordando todos os problemas, as necessidades dos sobreviventes através da provisão de justiça acompanhada de reparações. Os desafios relacionados com o acesso à justiça são especialmente agravados e agudos em situações de conflito e pós-conflito, porque os sistemas formais de justiça podem já não existir ou funcionar com qualquer nível de eficiência ou eficácia. Os sistemas de justiça existentes podem frequentemente violar mais os direitos das mulheres do que protegê-los, o que pode impedir as vítimas de buscar justiça. Todas as barreiras enfrentadas pelas mulheres no acesso à justiça perante os tribunais nacionais antes do conflito, tais como barreiras legais, processuais, institucionais, sociais e práticas, além de discriminação de gênero profundamente arraigada, são agravadas durante o conflito, persistem durante o período do pós-conflito e operam paralelamente ao colapso das estruturas policiais e judiciais para negar ou impedir o acesso das mulheres à justiça.

75. No rescaldo do conflito, mecanismos de justiça de transição são estabelecidos com o objetivo de lidar com o legado dos abusos dos direitos humanos, lidando com as causas profundas do conflito, facilitando a transição do conflito para a governança democrática, institucionalizando a máquina do Estado destinada a proteger e promover os direitos humanos e liberdades fundamentais, oferecendo justiça e assegurando a responsabilização por todas as violações dos direitos humanos e do direito humanitário e assegurando a sua não repetição. Para alcançar esses múltiplos objetivos, mecanismos judiciais e / ou não-judiciais temporários, incluindo comissões da verdade e tribunais híbridos, são frequentemente instituídos para substituir sistemas judiciais nacionais disfuncionais ou para suplementá-los.

76. As violações mais graves e generalizadas que ocorrem durante o conflito muitas vezes permanecem impunes pelos mecanismos de justiça de transição e são normalizadas no ambiente pós-conflito. Apesar dos esforços para fortalecer e / ou

complementar os sistemas de justiça interna, os mecanismos de justiça de transição tem fracassado e continuam a fracassar em relação às mulheres por não distribuir adequadamente a justiça e reparações por todos os danos sofridos, fortalecendo assim a impunidade desfrutada pelos perpetradores das violações dos direitos humanos das mulheres. Os mecanismos de justiça de transição não conseguiram abordar plenamente o impacto de gênero do conflito e levar em consideração a interdependência e inter-relação de todas as violações de direitos humanos que ocorrem durante o conflito. Para a maioria das mulheres, as prioridades da justiça pós-conflito não devem limitar-se a acabar com as violações dos direitos civis e políticos, mas devem incluir violações de todos os direitos, incluindo os direitos econômicos, sociais e culturais.

77. As obrigações dos Estados Partes de acordo com a Convenção exigem que estes abordem todas as violações dos direitos das mulheres, bem como a discriminação estrutural baseada no sexo e no gênero que sustentou tais violações. Além de fornecer reparação às mulheres por violações de gênero sofridas durante o conflito, os mecanismos de justiça de transição têm o potencial de garantir uma mudança transformadora na vida das mulheres. Dado o seu importante papel em lançar as bases para a nova sociedade, tais mecanismos representam uma oportunidade única para os partidos do Estado prepararem o terreno para alcançar uma igualdade substantiva de gênero abordando a discriminação pré-existente e arraigada com base no sexo e gênero que impediu as mulheres ao gozo dos seus direitos ao abrigo da Convenção.

78. Embora os tribunais internacionais tenham contribuído para o reconhecimento e o julgamento de crimes com base no gênero, permanecem vários desafios para garantir o acesso das mulheres à justiça e muitas barreiras processuais, institucionais e sociais continuam impedindo-as de participar de processos judiciais internacionais. A aquiescência passiva da violência do passado reforça a cultura do silêncio e da estigmatização. Os processos de reconciliação, como comissões de verdade e reconciliação, muitas vezes proporcionam às mulheres sobreviventes uma oportunidade de lidar com seu passado em um ambiente seguro e constituem registros históricos oficiais. Eles, no entanto, nunca devem ser usados como substitutos para investigações e processos contra autores de violações de direitos humanos cometidas contra mulheres e meninas.

79. O Comitê reitera que as obrigações dos Estados Partes também exigem que elas garantam o direito das mulheres a um recurso, que inclui o direito a reparações adequadas e efetivas por violações de seus direitos sob a Convenção. Uma avaliação da dimensão de gênero dos danos sofridos é essencial para assegurar que as mulheres recebam reparações adequadas, efetivas e imediatas das violações sofridas durante o conflito, independentemente de os recursos serem ordenados por tribunais nacionais ou internacionais ou por programas de reparação administrativa.

Ao invés de restabelecer a situação que existia antes das violações dos direitos das mulheres, as medidas de reparação devem procurar transformar as desigualdades estruturais que levaram às violações dos direitos das mulheres, responder às necessidades específicas das mulheres e impedir a sua repetição.

80. Em muitos países que saem de um conflito, os mecanismos de justiça informal existentes representam a única forma de justiça disponível para as mulheres e podem ser uma ferramenta valiosa após o conflito. Dado que os processos e decisões destes mecanismos podem discriminar as mulheres, no entanto, é fundamental considerar cuidadosamente o seu papel na facilitação do acesso à justiça para as mulheres, tal como definir os tipos de violações que irão abordar e a possibilidade de impugnar as suas decisões no sistema formal de justiça.

81. O Comitê recomenda aos Estados Partes:

(a) Assegurar uma abordagem abrangente aos mecanismos de justiça de transição que incorpore mecanismos judiciais e não-judiciais, incluindo comissões e reparações da verdade, que sejam sensíveis ao gênero e promovam os direitos das mulheres;

(b) Garantir que os aspectos substantivos dos mecanismos de justiça de transição garantam o acesso das mulheres à justiça, ordenando órgãos para tratar de todas as violações baseadas em gênero, rejeitando anistias por violações baseadas em gênero e assegurando o cumprimento das recomendações e / ou decisões emitidas por países em transição;

(c) Assegurar que o apoio aos processos de reconciliação não resulte em anistias abrangentes para quaisquer violações dos direitos humanos, especialmente a violência sexual contra mulheres e meninas, e que tais processos reforcem os esforços para combater a impunidade por tais crimes;

(d) Assegurar que todas as formas de discriminação contra as mulheres sejam proibidas ao restabelecer o estado de direito durante a reforma legal, estabelecer sanções criminais, civis e disciplinares quando apropriado e incluir medidas específicas destinadas a proteger as mulheres contra qualquer ato de discriminação;

(e) Assegurar que as mulheres estejam envolvidas na formação, na operação e no monitoramento dos mecanismos de justiça de transição em todos os níveis, para garantir que sua experiência do conflito seja incluída, suas necessidades e prioridades particulares sejam atendidas e todas as violações sofridas sejam enfrentadas; assegurar sua participação no desenho de todos os programas de reparação;

(f) Adotar os mecanismos apropriados para facilitar e incentivar a plena colaboração e envolvimento das mulheres nos mecanismos de justiça de transição,

inclusive assegurando que sua identidade seja protegida durante as audiências públicas e que seu testemunho seja tomado por profissionais do sexo feminino;

(g) Proporcionar soluções cabíveis que respondam aos vários tipos de violações sofridas pelas mulheres e assegurar a provisão de reparações adequadas e abrangentes, e abordar todas as violações baseadas em gênero, incluindo violações dos direitos sexuais e reprodutivos, escravidão doméstica e sexual, casamento e deslocamento forçado, violência sexual e violações de direitos econômicos, sociais e culturais;

(h) Adotar procedimentos sensíveis ao gênero para evitar a revitimização e estigmatização, estabelecer unidades de proteção especial e setores encarregados de receber as denúncias de gênero nas delegacias de polícia, realizar investigações confidenciais e sensíveis e garantir que, durante as investigações e julgamentos, seja dado igual peso ao depoimento das mulheres e das meninas como a dos homens;

(i) Combater a impunidade por violações dos direitos das mulheres e assegurar que todas as violações dos direitos humanos sejam devidamente investigadas, processadas e punidas, levando os criminosos à justiça;

(j) Reforçar a responsabilização criminal, inclusive assegurando independência, imparcialidade e integridade do sistema judicial, fortalecendo a capacidade de segurança; garantindo que haja médicos e funcionários judiciais para coletar e preservar provas forenses relacionadas à violência sexual em contextos de conflito e pós-conflito; e reforçando a colaboração com outros sistemas de justiça, incluindo o Tribunal Penal Internacional;

(k) Melhorar o acesso das mulheres à justiça, inclusive por meio do fornecimento de assistência jurídica e do estabelecimento de tribunais especializados em violência doméstica e família, provendo tribunais móveis para acampamentos e assentamentos e para áreas remotas, e assegurando medidas de proteção adequadas para vítimas e testemunhas, incluindo a não divulgação de identidade e a provisão de abrigos;

(l) Envolver-se diretamente com mecanismos informais de justiça e incentivar reformas apropriadas, quando necessário, a fim de alinhar esses processos aos padrões de direitos humanos e igualdade de gênero e assegurar que as mulheres não sejam discriminadas.

V. Conclusão

82. Além daquelas feitas acima, o Comitê faz as recomendações aos Estados Partes estabelecidas abaixo.

A. Monitoramento e relatórios

83. Os Estados Partes devem informar sobre o arcabouço legal, políticas e programas que implementaram para garantir os direitos humanos das mulheres em situações de conflito, quanto à prevenção ao conflito e quanto ao pós-conflito. Os Estados devem coletar, analisar e disponibilizar estatísticas separadas por sexo em relação às mulheres, à paz e à segurança. Os relatórios dos Estados Partes devem abordar ações dentro e fora de seu território em áreas sob sua jurisdição, além de suas ações tomadas individualmente e como membros de organizações internacionais ou intergovernamentais e coligações, na medida em que disserem respeito às mulheres e à prevenção de conflitos, situações de conflito e pós-conflito.

84. Os Estados Partes devem fornecer informações sobre a implementação do Agenda do Conselho sobre as mulheres, a paz e a segurança, em especial as resoluções 1325 (2000), 1820 (2008), 1888 (2009), 1889 (2009), 1960 (2010), 2106 (2013) e 2122 (2013), inclusive reportando especificamente o cumprimento de quaisquer indicadores desenvolvidos como parte dessa agenda.

85. O Comitê também recebe com satisfação as observações de missões pertinentes à administração de territórios estrangeiros sobre a situação dos direitos das mulheres nos em cenários de prevenção, conflito e pós-conflito.

86. Conforme o artigo 22 da Convenção, o Comitê convida agências especializadas a reportar a implementação da Convenção em prevenção de conflitos, conflitos e medidas pós-conflitos.

B. Ratificação ou adesão ao Tratado

87. Os Estados Partes são encorajados a ratificar todos os instrumentos internacionais relativos à proteção dos direitos das mulheres na prevenção de conflitos, conflitos e pós-conflitos; incluindo os seguintes:

(a) Protocolo Facultativo à Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres (1999);

(b) Protocolo Facultativo à Convenção sobre os Direitos da Criança no envolvimento de crianças em conflitos armados (2000);

(c) Protocolo adicional às Convenções de Genebra de 12 de agosto de 1949, e relativo à proteção das vítimas de conflitos armados internacionais (1977); Protocolo adicionais às Convenções de Genebra de 12 de agosto de 1949, e referentes à proteção de vítimas de conflitos armados não internacionais (1977);

(d) Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados (1951) e seu Protocolo (1967);

(e) Convenção relativa ao Estatuto dos Apátridas (1954) e Convenção sobre a Redução da Apatridia (1961);

(f) Protocolo para Prevenir, Suprimir e Punir o Tráfico de Pessoas, Especialmente Mulheres e Crianças, complementando a Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional (2000);

(g) Estatuto de Roma do Tribunal Penal Internacional (1998);

(h) Tratado sobre o Comércio de Armas (2013)

Recomendação Geral n. 31¹ do Comitê para a Eliminação da Discriminação contra as Mulheres e n. 18 do Comitê sobre os Direitos da Criança sobre práticas nocivas

Tradução e Revisão: Leila Mitie Higa, Nara Sarmanho Cunha, Jennifer Cabral Fagundes de Souza e Luciana Tieghi Ruediger (estagiárias do Núcleo de Promoção e Defesa dos Direitos das Mulheres)

Revisão Final: Nálida Coelho Monte e Paula Sant'Anna Machado de Souza (Defensoras Públicas do Núcleo de Promoção e Defesa dos Direitos das Mulheres)

I. Introdução

1. A Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres e a Convenção sobre os Direitos da Criança contêm obrigações juridicamente vinculantes que se relacionam tanto em geral quanto especificamente à eliminação de práticas nocivas. O Comitê para a Eliminação da Discriminação contra as Mulheres e o Comitê sobre os Direitos da Criança têm constantemente chamado a atenção para as práticas que afetam mulheres e crianças, principalmente meninas, na execução de seus mandatos de monitoramento. É em virtude desses mandatos sobrepostos e do compromisso compartilhado de prevenir, responder e eliminar práticas nocivas, onde e de qualquer forma que ocorram, que os Comitês decidiram desenvolver a presente recomendação geral/comentário geral conjunto.

II. Objetivo e extensão da Recomendação geral conjunta/comentário geral

2. O objetivo da presente recomendação geral/comentário geral é esclarecer as obrigações dos Estados Partes para com as Convenções, fornecendo orientações oficiais sobre medidas legislativas, políticas e outras medidas apropriadas que devem ser tomadas para assegurar o cumprimento integral de suas obrigações, de acordo com as Convenções, para eliminar práticas nocivas.

3. Os Comitês reconhecem que as práticas nocivas afetam as mulheres adultas, tanto diretamente e/ou devido ao impacto de longo prazo das práticas às quais foram submetidas quando meninas. A presente recomendação geral/comentário geral, por conseguinte, elabora detalhadamente as obrigações dos Estados Partes da Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher, com relação às disposições relevantes para a eliminação de práticas nocivas que afetam os direitos das mulheres.

4. Além disso, os Comitês reconhecem que os meninos também são vítimas de violência, práticas nocivas e preconceitos e que seus direitos devem ser direcionados para sua proteção e para prevenir a violência de gênero e a

¹ Quinquagésima nona sessão (2014).

perpetuação de preconceitos e desigualdade de gênero mais tarde em suas vidas. Nesse sentido, faz-se referência aqui às obrigações dos Estados Partes da Convenção sobre os Direitos da Criança em relação às práticas nocivas derivadas de discriminação que afetam o gozo dos direitos dos meninos.

5. A presente recomendação geral/comentário geral deve ser lida em conjunto com as recomendações gerais relevantes e comentários gerais emitidos pelos Comitês, em particular a recomendação geral nº 19 sobre violência contra a mulher, do Comitê para a Eliminação da Discriminação contra as Mulheres e o comentário geral nº 8 sobre o direito da criança à proteção contra castigos corporais e outras formas cruéis ou degradantes de punição e o Comentário Geral nº 13 sobre o direito da criança à liberdade de todas as formas de violência, da Comissão sobre os direitos da criança. O conteúdo da recomendação geral nº 14 sobre a circuncisão feminina, do Comitê para a Eliminação da Discriminação contra as Mulheres, é atualizado pela presente recomendação geral/comentário geral.

III. Fundamentação da Recomendação Geral /Comentário Geral

6. O Comitê sobre a Eliminação da Discriminação contra a Mulher e o Comitê sobre os Direitos da Criança constatam consistentemente que as práticas nocivas estão profundamente enraizadas em atitudes sociais segundo as quais mulheres e meninas são consideradas inferiores em relação aos homens e meninos com base em papéis estereotipados. Eles também destacam a dimensão de gênero da violência e indicam que atitudes e estereótipos baseados no sexo e no gênero, desequilíbrios de poder, desigualdades e discriminação perpetuam a existência generalizada de práticas que frequentemente envolvem violência ou coerção. Também é importante lembrar que os Comitês estão preocupados que as práticas também sejam usadas para justificar a violência baseada no gênero como uma forma de “proteção” ou controle de mulheres² e crianças em casa ou na comunidade, na escola ou em outros ambientes educacionais instituições e na sociedade em geral. Além disso, os Comitês chamam a atenção dos Estados Partes para o fato de que a discriminação baseada em sexo e gênero se cruza com outros fatores que afetam mulheres³ e meninas, em particular aqueles que pertencem ou são percebidos como pertencentes a grupos desfavorecidos e estão, portanto, em maior risco de se tornarem vítimas de práticas nocivas.

7. As práticas nocivas fundam-se, portanto, em discriminação baseada em sexo, gênero e idade, entre outras coisas, e têm sido frequentemente justificadas pela

² Recomendação geral do Comitê sobre a Eliminação da Discriminação contra as Mulheres No. 19, para. 11; Comitê dos Direitos da Criança, comentário geral n.º 9 sobre os direitos de crianças com deficiência, parágrafos. 8, 10 e 79; e Comitê Geral dos Direitos da Criança comentário nº 15 sobre o direito da criança ao exercício do mais alto padrão alcançável de saúde, parágrafos . 8 e 9.

³ Recomendação geral do Comitê sobre a Eliminação da Discriminação contra as Mulheres No. 28 sobre as principais obrigações dos Estados Partes no artigo 2 da Convenção, parágrafo. 18

invocação de costumes e valores socioculturais e religiosos, além de equívocos em relação a alguns grupos desfavorecidos de mulheres e crianças. No geral, as práticas nocivas são frequentemente associadas a formas graves de violência ou são, elas próprias, uma forma de violência contra mulheres e crianças. Embora a natureza e a prevalência das práticas variem por região e cultura, as mais prevalentes e bem documentadas são a mutilação genital feminina, o casamento infantil e/ou forçado, a poligamia, os crimes cometidos em nome da “honra” e violência relacionada ao dote. Dado que essas práticas são frequentemente levantadas por ambos os Comitês, e em alguns casos foram comprovadamente reduzidas através de abordagens legislativas e programáticas, elas são usadas aqui como exemplos ilustrativos chave.

8. As práticas nocivas são endêmicas para uma ampla variedade de comunidades na maioria dos países. Algumas também são encontradas em regiões ou países em que não haviam sido previamente documentadas, principalmente devido à migração, ao passo que, em outros países onde essas práticas haviam desaparecido, agora estão ressurgindo como consequência de fatores como situações de conflito.

9. Muitas outras práticas identificadas como práticas nocivas estão fortemente conectadas e reforçam papéis de gênero socialmente construídos, sistemas de relações de poder patriarcais e algumas vezes refletem percepções negativas ou crenças discriminatórias em relação a certos grupos desfavorecidos de mulheres e crianças, incluindo indivíduos com deficiências ou albinismo. As práticas incluem, mas não se limitam a, negligência das meninas (ligada ao tratamento preferencial dos meninos), restrições dietéticas extremas, inclusive durante a gravidez (alimentação forçada, tabus alimentares), testes de virgindade e práticas relacionadas, enfaixamentos dos seios, escarificação, marcas com objetos incandescentes/imposição de marcas tribais, punição corporal, apedrejamento, ritos de iniciação violentos, práticas relacionadas a viuvez, acusações de bruxaria, infanticídio e incesto⁴. Eles também incluem modificações corporais que são realizadas com o propósito de beleza ou de tornar aptas ao casamento meninas e mulheres (como engordar, isolar, usar de discos labiais e alongar o pescoço com anéis)⁵ ou na tentativa de proteger meninas de gravidez precoce ou submissão a assédio sexual e violência (como passar a ferro os seios). Além disso, muitas mulheres e crianças passam cada vez mais por tratamentos médicos e/ou cirurgia plástica para cumprir normas sociais relacionadas ao corpo, e não por razões médicas ou de saúde, e muitas são também pressionadas a serem magras conforme a moda, o que resultou em uma epidemia de transtornos alimentares e de saúde.

⁴ Ver recomendação geral do Comitê sobre a Eliminação da Discriminação contra as Mulheres. No. 19, para. 11, e comentário geral do Comitê dos Direitos da Criança nº 13, par. 29.

⁵ Ver A/61/299, para. 46.

IV. Conteúdo normativo da Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres e a Convenção sobre os Direitos da Criança

10. Embora a questão das práticas nocivas fosse menos conhecida no momento em que foram redigidas as Convenções, ambas incluem dispositivos que tratam práticas nocivas como violações dos direitos humanos e obrigam os Estados Partes a tomarem medidas para assegurar que sejam prevenidas e eliminadas. Além disso, os Comitês têm abordado cada vez mais a questão ao examinar os relatórios dos Estados Partes, no diálogo que se seguiu com os Estados Partes e em suas observações finais. A questão foi melhor desenvolvida posteriormente pelos Comitês em suas recomendações gerais e em seus comentários gerais⁶.

11. Os Estados Partes das Convenções têm o dever de cumprir suas obrigações de respeitar, proteger e cumprir os direitos das mulheres e das crianças. Eles também têm uma obrigação⁷ de devida diligência de prevenir atos que prejudiquem o reconhecimento, gozo ou exercício de direitos por mulheres e crianças e garantir que os atores privados não se engajem em discriminação contra mulheres e meninas, incluindo violência baseada em gênero, em relação à Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher, ou qualquer forma de violência contra crianças, em relação à Convenção sobre os Direitos da Criança.

12. As Convenções esboçam as obrigações dos Estados Partes de estabelecer um marco legal bem definido a fim de garantir a proteção e a promoção dos direitos humanos. Um primeiro passo importante para fazê-lo é através da incorporação dos instrumentos nos quadros jurídicos nacionais. Ambos os Comitês salientam que a legislação destinada a eliminar as práticas nocivas deve incluir orçamentos adequados, implementação, monitoramento e medidas de execução eficazes⁸.

⁶ Até o momento, o Comitê para a Eliminação da Discriminação contra as Mulheres se referiu práticas nocivas em nove das suas recomendações gerais: n.º 3 sobre a implementação de artigo 5 da Convenção, n.º 14, n.º 19, n.º 21 sobre igualdade no casamento e relações familiares, No. 24 sobre as mulheres e saúde, No. 25 em medidas especiais temporárias, n.º 28 no núcleo obrigações dos Estados Partes, de acordo com o artigo 2 da Convenção, No. 29, sobre as consequências do casamento, as relações familiares e sua dissolução e No. 30 sobre as mulheres em conflito situações de prevenção, conflito e pós-conflito. O Comitê dos Direitos da Criança fornece uma lista não exaustiva de práticas nocivas em seus comentários gerais nos 8 e 13.

⁷ A devida diligência deve ser entendida como uma obrigação dos Estados Partes nas Convenções de prevenir a violência ou violações dos direitos humanos, proteger vítimas e testemunhas de violações, investigar e punir os responsáveis, incluindo atores privados, e fornecer acesso a reparação por violações dos direitos humanos. Ver Comitê sobre a Eliminação da Discriminação contra Mulheres recomendações gerais das mulheres n.º 19, para. 9; 28, para. 13; 30, para. 15; as vistas e decisões do Comitê sobre comunicações individuais e investigações; e Comissão do Comentário Geral dos Direitos da Criança n.º 13, par. 5

⁸ Recomendação geral do Comitê sobre a Eliminação da Discriminação contra as Mulheres No. 28, para. 38 (a), suas observações finais e Comitê sobre os Direitos da Criança comentário geral n.º 13, par. 40.

13. Além disso, a obrigação de proteção requer que os Estados Partes estabeleçam estruturas legais para assegurar que as práticas nocivas sejam prontamente, imparcial e independentemente investigadas, que haja aplicação eficaz da lei e que as soluções efetivas sejam fornecidas para quem tenha sido prejudicada por tais práticas. Os Comitês pedem aos Estados Partes que proíbam explicitamente por lei, sancionem ou criminalizem adequadamente práticas nocivas, de acordo com a gravidade da ofensa e danos causados, providenciem meios de prevenção, proteção, recuperação, reintegração e reparação para as vítimas e combatam a impunidade de práticas nocivas.

14. Dado que a exigência de eficazmente lidar com as práticas nocivas é uma das principais obrigações dos Estados Partes sob as duas Convenções, reservas aos artigos relevantes⁹, que têm o efeito de limitar ou qualificar amplamente as obrigações dos Estados Partes de respeitar, proteger e cumprir os direitos de mulheres e crianças de viverem livres de práticas danosas, são incompatíveis com o objeto e propósito das duas Convenções e são inadmissíveis nos termos do artigo 28 (2) da Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher e o artigo 51 (2) da Convenção sobre os Direitos da Criança.

V. Critérios para determinar práticas nocivas

15. Práticas nocivas são práticas persistentes e formas de comportamento fundadas na discriminação com base, entre outras coisas, em sexo, gênero e idade, além de formas múltiplas e/ou interseccionais de discriminação que muitas vezes envolvem violência e causam danos físicos e/ou psicológicos ou sofrimento. O dano que tais práticas causam às vítimas supera as consequências físicas e mentais imediatas e muitas vezes tem o propósito ou efeito de prejudicar o reconhecimento, o gozo e o exercício dos direitos humanos e das liberdades fundamentais de mulheres e crianças. Da mesma forma, tais práticas repercutem negativamente na sua dignidade, integridade física, psicossocial e moral e desenvolvimento, participação, saúde, educação e status econômico e social. As práticas são, portanto, refletidas no trabalho de ambos os Comitês.

16. Para os propósitos da presente recomendação geral/comentário geral, as práticas devem atender aos seguintes critérios para serem consideradas nocivas:

(a) Constituírem negação da dignidade e/ou integridade do indivíduo e uma violação dos direitos humanos e das liberdades fundamentais consagrados nas duas Convenções;

⁹ Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres, arts. 2, 5 e 16, e Convenção sobre os Direitos da Criança, arts. 19 e 24 (3).

(b) Constituírem discriminação contra mulheres ou crianças e serem nocivas na medida em que resultem em consequências negativas para seus destinatários como indivíduos ou grupos, incluindo danos físicos, psicológicos, econômicos e sociais e/ou violência e limitações à sua capacidade de participar plenamente na sociedade ou desenvolver e alcançar todo o seu potencial;

(c) Serem práticas tradicionais, reemergentes ou emergentes que sejam prescritas e/ou mantidas por normas sociais que perpetuem o domínio masculino e a desigualdade de mulheres e crianças, com base no sexo, gênero, idade e outros fatores de interseção;

(d) Serem impostas às mulheres e crianças por membros da família, membros da comunidade ou da sociedade em geral, independentemente de a vítima fornecer, ou poder fornecer, o consentimento total, livre e informado.

I. Causas, formas e manifestações de práticas nocivas

17. As causas das práticas nocivas são multidimensionais e incluem papéis estereotipados baseados em papéis de sexo ou de gênero, a suposta superioridade ou inferioridade de um dos sexos, as tentativas de exercer controle sobre os corpos e a sexualidade das mulheres e meninas, as desigualdades sociais e a prevalência de estruturas de poder dominadas por homens. Os esforços para mudar as práticas devem abordar as causas sistêmicas e estruturais subjacentes às práticas nocivas tradicionais, reemergentes e emergentes, capacitar meninas e mulheres, meninos e homens a contribuir para a transformação de atitudes culturais tradicionais que tolerem práticas nocivas, agir como agentes de mudanças e fortalecer a capacidade das comunidades para apoiar tais processos.

18. Não obstante os esforços para combater práticas nocivas, o número total de mulheres e meninas afetadas permanece extremamente alto e pode estar aumentando, incluindo, por exemplo, em situações de conflito e como resultado de desenvolvimentos tecnológicos como o uso disseminado das mídias sociais. Ao examinar os relatórios dos Estados Partes, os Comitês observaram que frequentemente há adesão continuada a práticas nocivas por membros de comunidades que se mudaram para países de destino através de migração ou para buscar asilo. As normas sociais e as crenças culturais que sustentam essas práticas nocivas persistem e às vezes são enfatizadas por uma comunidade na tentativa de preservar sua identidade cultural em um novo ambiente, em particular nos países de destino onde os papéis de gênero proporcionam às mulheres e meninas maior liberdade pessoal.

A. Mutilação genital feminina

19. A mutilação genital feminina, circuncisão feminina ou corte genital feminino é a prática de remover parcial ou totalmente os órgãos genitais femininos externos ou de danificar os órgãos genitais femininos por razões não médicas ou não

relacionadas com a saúde. No contexto da presente recomendação geral /comentário geral, será referida como mutilação genital feminina. A mutilação genital feminina é realizada em todas as regiões e, dentro de algumas culturas, é um requisito para o casamento e acredita-se ser um método eficaz de controle da sexualidade de mulheres e meninas. Pode ter várias consequências imediatas e/ou a longo prazo para a saúde, incluindo dor intensa, choque, infecções e complicações durante o parto (afetando tanto a mãe quanto a criança) e problemas ginecológicos a longo prazo, como fístula, efeitos psicológicos e morte. A Organização Mundial da Saúde e o Fundo das Nações Unidas para a Infância estimam que entre 100 milhões e 140 milhões de meninas e mulheres em todo o mundo foram submetidas a algum tipo de mutilação genital feminina.

B. Casamento infantil e/ou forçado

20. O casamento infantil, também conhecido como casamento precoce, é qualquer casamento em que pelo menos uma das partes tenha menos de 18 anos de idade. A esmagadora maioria dos casamentos infantis, tanto formais como informais, envolve meninas, embora às vezes seus cônjuges também tenham menos de 18 anos de idade. Um casamento infantil é considerado uma forma de casamento forçado, dado que uma e/ou ambas as partes não expressam o consentimento completo, livre e informado. Como uma questão de respeito às capacidades evolutivas e à autonomia da criança na tomada de decisões que afetam a sua vida, o casamento de uma criança madura e capaz com idade inferior a 18 anos pode ser permitido em circunstâncias excepcionais, desde que a criança tenha pelo menos 16 anos de idade e que tais decisões sejam tomadas por um juiz com base em motivos excepcionais legítimos definidos por lei e na evidência de maturidade, sem deferência para com a cultura e a tradição.

21. Em alguns contextos, as crianças são prometidas ou se casam muito jovens e, em muitos casos, jovens meninas são forçadas a casar com um homem que pode ser décadas mais velho. Em 2012, o Fundo das Nações Unidas para a Infância informou que quase 400 milhões de mulheres entre 20 e 49 anos de idade em todo o mundo eram casadas ou haviam entrado em uma união antes de completar 18 anos de idade¹⁰. Os Comitês têm, portanto, prestado especial atenção aos casos em que as moças se casaram sem o seu consentimento pleno, livre e informado, como quando se casam muito jovens para estarem física e psicologicamente preparadas para a vida adulta ou para tomarem decisões conscientes e informadas e, portanto, não estando prontas para consentir com o casamento. Outros exemplos incluem casos nos quais os guardiões têm a autoridade legal para consentir no casamento de

¹⁰ Ver <http://www.apromiserenewed.org/>.

meninas de acordo com leis consuetudinárias ou estatutárias e assim as moças se casam em contrariedade ao direito de contrair matrimônio livremente.

22. O casamento infantil é muitas vezes acompanhado por gravidez e parto precoces e frequentes, resultando em taxas de morbidade e mortalidade materna acima da média. As mortes relacionadas à gravidez são a principal causa de mortalidade de meninas entre 15 e 19 anos de idade, casadas ou não, em todo o mundo. A mortalidade infantil entre os filhos de mães muito jovens é maior (às vezes até o dobro) do que o registrado entre os filhos de mães mais velhas. Em casos de casamento infantil e/ou forçado, especialmente quando o marido é significativamente mais velho que a esposa, e onde as meninas têm educação limitada, as meninas geralmente têm poder de decisão limitado em relação às suas próprias vidas. O casamento infantil também contribui para taxas mais altas de abandono escolar, especialmente entre meninas, exclusão forçada da escola e aumento do risco de violência doméstica, além de limitar o gozo do direito à liberdade de circulação.

23. Os casamentos forçados são casamentos em que uma e/ou ambas as partes não expressaram pessoalmente seu total e livre consentimento à união. Podem manifestar-se de várias formas, incluindo o casamento infantil, como indicado acima, os casamentos de permuta ou troca (i.e. baad e baadal), casamentos servis e casamentos leviratos (coagir uma viúva a se casar com um parente de seu falecido marido). Em alguns contextos, um casamento forçado pode ocorrer quando um estuprador tem permissão para escapar de sanções criminais casando-se com a vítima, geralmente com o consentimento de sua família. Os casamentos forçados podem ocorrer no contexto da migração, a fim de garantir que uma menina se case dentro da comunidade de origem da família ou que forneça a familiares ou outras pessoas documentos para migrar e/ou morar em um país de destino específico. Os casamentos forçados também estão sendo cada vez mais usados por grupos armados durante um conflito ou podem ser um meio para uma menina escapar da pobreza pós-conflito¹¹. O casamento forçado também pode ser definido como um casamento no qual uma das partes não tem permissão para terminá-lo ou sair dele. Os casamentos forçados muitas vezes resultam em meninas sem autonomia pessoal e econômica e tentando fugir ou cometer autoimolação ou suicídio para evitar ou escapar do casamento.

24. O pagamento de dotes e de um preço pelas noivas, que variam entre as comunidades praticantes, pode aumentar a vulnerabilidade de mulheres e meninas à violência e às outras práticas nocivas. O marido ou seus familiares podem praticar atos de violência física ou psicológica, incluindo assassinatos, queima e ataques com

¹¹ Recomendação geral nº 30 do Comitê para a Eliminação da Discriminação Contra as Mulheres, par. 62.

ácido, por falha em atender às expectativas quanto ao pagamento de um dote ou sua quantia. Em alguns casos, as famílias concordam com o “casamento” temporário de sua filha em troca de ganhos financeiros, algo a que também se refere como um casamento contratual, o qual é uma forma de tráfico de seres humanos. Os Estados Partes do Protocolo Facultativo à Convenção sobre os Direitos da Criança sobre a venda de crianças, prostituição infantil e pornografia infantil têm obrigações explícitas com relação a casamentos infantis e/ou forçados que incluem pagamentos de dotes ou do preços de noivas porque podem constituir venda de crianças conforme definido no Artigo 2 (a) do Protocolo¹². O Comitê para a Eliminação da Discriminação contra as Mulheres tem enfatizado repetidamente que permitir que o casamento da mulher seja providenciado pelo pagamento de tais preços ou vantagens constitui uma violação do direito da mulher de escolher livremente um cônjuge e, tem indicado em sua recomendação geral nº 29 que tal prática não deveria ser exigida para que um casamento seja válido e que tais acordos não sejam reconhecidos por um Estado parte como vinculantes.

C. Poligamia

25. A poligamia é contrária à dignidade das mulheres e meninas e infringe seus direitos humanos e liberdades, incluindo a igualdade e a proteção dentro da família. A poligamia varia através, e dentro de, contextos legais e sociais e seu impacto inclui os danos à saúde das esposas, entendidos como bem-estar físico, mental e social, o dano material e a privação a que as esposas estão sujeitas e os danos emocionais e materiais às crianças, muitas vezes com graves consequências para o seu bem-estar.

26. Ainda que muitos Estados Partes tenham optado por banir a poligamia, ela continua a ser praticada em alguns países, seja legal ou ilegalmente. Embora, ao longo da história, os sistemas familiares polígamos tenham sido funcionais em algumas sociedades agrícolas como forma de garantir maiores forças de trabalho para as famílias, estudos mostram que a poligamia na verdade resulta em aumento da pobreza na família, especialmente nas áreas rurais.

27. Tanto mulheres quanto meninas se encontram em uniões poligâmicas, com evidências mostrando que as meninas têm muito mais probabilidade de serem casadas ou prometidas a homens muito mais velhos, aumentando o risco de violência e violações de seus direitos. A coexistência de leis estatutárias com o *status* religioso, pessoal e as leis e práticas costumeiras tradicionais frequentemente contribui para a persistência da prática. Em alguns Estados Partes, no entanto, a poligamia é autorizada pela lei civil. As disposições constitucionais e de outras naturezas que protegem o direito à cultura e à religião também são usadas, às vezes, para justificar as leis e práticas que permitem uniões poligâmicas.

¹² Ver também o artigo 3 (1) (a) (i)

28. Os Estados Partes da Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher têm obrigações explícitas de desestimular e proibir a poligamia, por ser contrária à Convenção¹³. O Comitê sobre a Eliminação da Discriminação contra a Mulher também argumenta que a poligamia tem consequências graves para o bem-estar econômico das mulheres e seus filhos¹⁴.

D. Crimes cometidos por motivos de “honra”

29. Crimes cometidos por motivos de “honra” são atos de violência cometidos de maneira desproporcionais, embora não exclusivamente, contra meninas e mulheres porque os membros da família consideram que um determinado comportamento presumido, subjetivo ou real, trará desonra à família ou à comunidade. Tais formas de comportamento incluem, por exemplo, ter relações sexuais antes do casamento, recusar-se a aceitar um casamento arranjado, casar-se sem o consentimento dos pais, cometer adultério, pedir o divórcio, vestir-se de maneira inaceitável para a comunidade, trabalhar fora de casa ou, em geral, falhar em se conformar aos papéis de gênero. Crimes cometidos por motivos de “honra” também podem ser cometidos contra meninas e mulheres que foram vítimas de violência sexual.

30. Tais crimes incluem assassinato e são frequentemente cometidos por um cônjuge, um parente ou um membro da comunidade da vítima. Ao invés de serem vistos como atos criminosos contra mulheres, os crimes cometidos por motivo de “honra” são frequentemente sancionados pela comunidade como um meio de preservar e/ou restaurar a integridade de suas normas culturais, tradicionais, costumeiras ou religiosas depois das supostas transgressões. Em alguns contextos, a legislação nacional ou sua aplicação prática, ou a sua ausência, permite que a defesa da honra seja apresentada como uma conduta ilibada ou uma circunstância atenuante para os autores de tais crimes, resultando na redução de sanções ou impunidade. Além disso, a acusação pode ser dificultada pela falta de vontade por parte dos indivíduos que tem conhecimento do caso em fornecer evidências que corroborem o ocorrido.

VII. Abordagem holística de resposta às práticas nocivas

31. Ambas as Convenções contêm referências específicas à eliminação de práticas nocivas. Os Estados Partes da Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher são obrigados a planejar e adotar

¹³ Recomendações gerais nº 21, nº 28 e nº 29 do Comitê para a Eliminação da Discriminação Contra as Mulheres.

¹⁴ Recomendação geral nº 29 do Comitê para a Eliminação da Discriminação Contra as Mulheres, par. 27

legislação, políticas e medidas apropriadas e assegurar que sua implementação respondam com eficácia aos obstáculos específicos, às barreiras e às resistências à eliminação da discriminação que dão origem às práticas nocivas e à violência contra as mulheres (arts. 2 e 3). Os Estados Partes devem, não obstante, estar aptos a demonstrar a relevância direta e a adequação das medidas que foram tomadas, garantindo, antes de tudo, que os direitos humanos das mulheres não sejam violados, e demonstrar se tais medidas alcançarão o efeito e o resultado desejados. Além disso, a obrigação dos Estados Partes de adotarem tais políticas específicas é de natureza imediata e os Estados Partes não podem justificar qualquer demora por motivo algum, nem mesmo os culturais e religiosos. Os Estados Partes são também obrigados a tomar todas as medidas apropriadas, incluindo medidas especiais temporárias (art. 4 (1))¹⁵ para modificar os padrões sociais e culturais de conduta de homens e mulheres, com vistas a alcançar a eliminação de preconceitos e práticas consuetudinárias e todas as outras práticas que se baseiam na ideia de inferioridade ou superioridade de algum dos sexos ou em papéis estereotipados para homens e mulheres (art. 5 (a)) e para assegurar que o noivado e o casamento de uma criança não tenham efeitos legais (art. 16 (2)).

32. A Convenção sobre os Direitos da Criança, por outro lado, obriga os Estados Partes a tomar todas as medidas eficazes e apropriadas possíveis com vistas a abolir as práticas tradicionais nocivas à saúde das crianças (art. 24 (3)). Além disso, prevê o direito da criança de ser protegida contra todas as formas de violência, incluindo violência física, sexual ou psicológica (art. 19) e exige que os Estados Partes assegurem que nenhuma criança será submetida a tortura ou tratamentos e punições cruéis, desumanos ou degradantes (art. 37 (a)). Aplica-se os quatro princípios gerais da Convenção à questão das práticas nocivas, a saber, a proteção contra a discriminação (art. 2), assegurando os melhores interesses da criança (art. 3 (1)),¹⁶ defendendo o direito à vida, sobrevivência e ao desenvolvimento (art. 6) e o direito da criança a ser ouvida (art. 12).

33. Em ambos os casos, a prevenção e eliminação eficazes das práticas nocivas requerem o estabelecimento de uma estratégia holística bem definida, baseada em direitos e localmente relevante, que inclua medidas legais e políticas de apoio, incluindo medidas sociais que sejam combinadas com um compromisso político proporcional e prestação de contas em todos os níveis. As obrigações estipuladas nas Convenções fornecem a base para o desenvolvimento de uma estratégia holística para eliminar as práticas nocivas, cujos elementos são definidos neste documento.

¹⁵ Recomendação geral nº 25 do Comité para a Eliminação da Discriminação Contra as Mulheres, par. 38.

¹⁶ Comentário geral nº 14 do Comité dos Direitos da Criança sobre o direito da criança a que o seu interesse superior seja primordialmente tido em conta.

34. Tal estratégia holística deve ser integrada e coordenada tanto vertical como horizontalmente e integrada nos esforços nacionais para prevenir e enfrentar todas as formas de práticas nocivas. A coordenação horizontal requer organização em todos os setores, incluindo educação, saúde, justiça, bem-estar social, aplicação da lei, imigração e asilo e comunicações e mídia. Da mesma forma, a coordenação vertical requer organização entre os atores nos níveis local, regional e nacional e com as autoridades tradicionais e religiosas. A fim de se facilitar o processo, deve-se considerar a possibilidade de delegar a responsabilidade do trabalho a uma entidade de alto nível existente ou especificamente estabelecida, em cooperação com todas as partes relevantes interessadas.

35. A implementação de qualquer estratégia holística requer necessariamente o fornecimento de recursos organizacionais, humanos, técnicos e financeiros adequados que sejam complementados com medidas e ferramentas apropriadas, tais como regulamentos, políticas, planos e orçamentos. Além disso, os Estados Partes são obrigados a assegurar que um mecanismo de monitoramento independente seja implementado para acompanhar o progresso na proteção de mulheres e crianças contra práticas nocivas e na realização de seus direitos.

36. As estratégias voltadas para a eliminação de práticas nocivas também precisam envolver uma ampla gama de outros grupos interessados, incluindo instituições nacionais de direitos humanos independentes, profissionais de saúde, educação e aplicação do direito, membros da sociedade civil e aqueles que se engajam nas práticas.

A. Coleta de dados e monitoramento

37. O recolhimento, análise, disseminação e utilização regular e abrangente de dados quantitativos e qualitativos são cruciais para assegurar políticas eficazes, desenvolver estratégias apropriadas e formular ações, avaliar os impactos, monitorar os progressos alcançados no sentido da eliminação de práticas nocivas e identificar práticas nocivas emergentes e reemergentes. A disponibilidade de dados permite a análise das tendências e o estabelecimento das conexões relevantes entre as políticas e a implementação efetiva de programas pelos atores estatais e não estatais e as correspondentes mudanças nas atitudes, formas de comportamento, práticas e taxas de prevalência. Os dados desagregados por sexo, idade, localização geográfica, nível socioeconômico, nível educacional e outros fatores-chave são centrais para a identificação de grupos de mulheres e crianças desfavorecidas e de alto risco, o que orientará a formulação de políticas e ações para abordar práticas nocivas.

38. Não obstante esse reconhecimento, dados desagregados sobre práticas nocivas permanecem escassos e raramente são comparáveis entre países e ao longo do tempo, resultando em compreensão limitada da extensão e evolução do problema e identificação de medidas específicas e devidamente direcionadas.

39. Os Comitês recomendam que os Estados Partes das Convenções:

(a) Priorizem a coleta, análise, disseminação e uso regulares de dados quantitativos e qualitativos sobre práticas nocivas desagregadas por sexo, idade, localização geográfica, situação socioeconômico, nível educacional e outros fatores-chave e assegurem que tais atividades sejam adequadamente providas de recursos. Sistemas regulares de coleta de dados devem ser estabelecidos e/ou mantidos nos setores de saúde e serviços sociais, educação e judiciário e de aplicação do direito em questões relacionadas à proteção;

(b) Recolher dados através da utilização da demografia nacional e pesquisas de indicadores e censos, que podem ser complementados com dados de pesquisas domiciliares representativas a nível nacional. A pesquisa qualitativa deve ser conduzida através de discussões em grupos focais, entrevistas detalhadas com informantes-chaves com uma ampla variedade de grupos interessados, observações estruturadas, mapeamento social e outras metodologias apropriadas.

B. Legislação e sua aplicação

40. Um elemento chave de qualquer estratégia holística é o desenvolvimento, a promulgação, a implementação e o monitoramento da legislação pertinente. Cada Estado Parte tem a obrigação¹⁷ de enviar uma mensagem clara de condenação de práticas nocivas, fornecer proteção legal às vítimas, capacitar atores estatais e não-estatais a proteger mulheres e crianças em risco, fornecer respostas e cuidados apropriados e garantir a disponibilidade de reparação e fim da impunidade.

41. A promulgação de legislação por si só é, no entanto, insuficiente para combater com eficácia as práticas nocivas. Em conformidade com os requisitos com a devida diligência (*due diligence*), a legislação deve, por conseguinte, ser complementada com um conjunto abrangente de medidas para facilitar sua aplicação, cumprimento, acompanhamento, monitoramento e avaliação dos resultados alcançados.

42. Ao contrário de suas obrigações sob ambas as Convenções, muitos Estados Partes mantêm previsões legais que justificam, permitem ou levam a práticas

¹⁷ Ver Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Contra as Mulheres, arts. 2 (a) - (c), 2 (f) e 5, e o comentário geral n° 13 do Comité dos Direitos da Criança

nocivas, como a legislação que permite o casamento infantil, fornece a defesa da “honra” como um fator excludente ou atenuante de crimes cometidos contra meninas e mulheres ou permite que um autor de estupro e/ou outros crimes sexuais evite sanções se casando com a vítima.

43. Nos Estados Partes com sistemas jurídicos plurais, mesmo onde as leis explicitamente proíbem práticas nocivas, a proibição pode não ser aplicada efetivamente porque a existência de leis consuetudinárias, tradicionais ou religiosas podem, na verdade, apoiar essas práticas.

44. As vítimas de práticas nocivas têm o acesso negado ou restrito à justiça por causa de preconceitos e da capacidade limitada dos juízes dos tribunais consuetudinários e religiosos ou dos mecanismos de resolução de controvérsias tradicionais em abordar os direitos de mulheres e crianças, bem como a crença de que as questões resolvidas por tais sistemas consuetudinários não devem ser submetidas a qualquer revisão ou escrutínio por parte do Estado ou outros órgãos judiciais.

45. A participação plena e inclusiva de grupos interessados relevantes na elaboração de legislação contra práticas nocivas pode assegurar que as principais preocupações relacionadas às práticas sejam precisamente identificadas e abordadas. Para este processo é essencial envolver e solicitar informações de comunidades em que vigoram essas práticas, de outros grupos interessados relevantes e membros da sociedade civil. Deve-se ter cuidado, no entanto, para garantir que as atitudes e normas sociais que apoiam as práticas nocivas não enfraqueçam os esforços para promulgar e fazer cumprir a legislação.

46. Muitos Estados Partes tomaram medidas para descentralizar o poder do governo por meio de sua transferência e delegação, mas isso não deve reduzir ou anular a obrigação de promulgar legislação que proíba práticas nocivas e que seja aplicável em toda a sua jurisdição. Salvaguardas devem ser postas em prática para garantir que a descentralização ou cessão de atribuições não leve à discriminação com relação à proteção de mulheres e crianças contra práticas nocivas em diferentes regiões e zonas culturais. As autoridades delegadas precisam estar equipadas com os recursos humanos, financeiros, técnicos e outros necessários para efetivamente aplicar a legislação que visa a eliminação de práticas nocivas.

47. Grupos culturais engajados em práticas nocivas podem contribuir para disseminar tais práticas através das fronteiras nacionais. Onde isso ocorre, medidas apropriadas são necessárias para conter a disseminação.

48. As instituições nacionais de direitos humanos têm um papel fundamental na promoção e proteção dos direitos humanos, incluindo o direito dos indivíduos de

estarem livres de práticas nocivas e de aumentar a conscientização pública sobre esses direitos.

49. Os indivíduos que prestam serviços a mulheres e crianças, especialmente profissionais de saúde e professores, estão em posição privilegiada para identificar vítimas reais ou potenciais de práticas nocivas. No entanto, são muitas vezes vinculados por regras de confidencialidade que podem entrar em conflito com sua obrigação de relatar a ocorrência real de uma prática nociva ou o potencial de que ela ocorra. Isso deve ser superado com regulamentações específicas que tornem obrigatório que denunciem tais incidentes.

50. Quando profissionais médicos ou funcionários do governo ou funcionários públicos estão envolvidos ou são cúmplices na realização de práticas nocivas, sua condição e responsabilidade, inclusive a de denunciar, devem ser vistas como uma circunstância agravante na determinação de sanções criminais ou sanções administrativas, tais como a perda de uma licença profissional ou rescisão de contrato, que deve ser precedida pela emissão de advertências. O treinamento sistemático de profissionais relevantes é considerado uma medida preventiva eficaz nesse sentido.

51. Embora as sanções penais devam ser consistentemente aplicadas de forma a contribuir para a prevenção e eliminação de práticas nocivas, os Estados Partes também devem levar em conta as ameaças potenciais e o impacto negativo nas vítimas, incluindo atos de retaliação.

52. A compensação monetária pode não ser viável em áreas de alta prevalência. Em todos os casos, no entanto, mulheres e crianças afetadas por práticas nocivas devem ter acesso a recursos legais, serviços de apoio e reabilitação de vítimas e oportunidades sociais e econômicas.

53. O melhor interesse da criança e a proteção dos direitos de meninas e mulheres deve ser sempre levado em consideração e as condições necessárias devem estar em vigor para que possam expressar seu ponto de vista e garantir que suas opiniões tenham o devido peso. Também deve ser dada atenção cuidadosa ao potencial impacto de curto prazo e de longo prazo em crianças e mulheres da dissolução de casamentos infantis e/ou forçados e o retorno de pagamentos de dotes e de preços pela noiva.

54. Os Estados Partes, e em particular, os funcionários de imigração e asilo, devem estar cientes de que as mulheres e meninas podem estar fugindo de seu país de origem para evitar o sofrimento de práticas nocivas. Esses funcionários devem receber treinamento cultural, legal e sensível a gênero sobre os passos necessários para a proteção dessas mulheres e meninas.

55. Os Comitês recomendam que os Estados Partes das Convenções adotem ou modifiquem a legislação com vistas a abordar e eliminar práticas nocivas efetivamente. Ao fazê-lo, devem assegurar:

(a) Que o processo de elaboração da legislação seja totalmente inclusivo e participativo. Para esse propósito, eles devem realizar atividades específicas de promoção e de conscientização e implementar medidas de mobilização social para gerar amplo conhecimento público e apoio para a elaboração, adoção, disseminação e implementação da legislação;

(b) Que a legislação esteja em total conformidade com as obrigações relevantes delineadas na Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher e a Convenção sobre os Direitos da Criança e outras normas internacionais de direitos humanos que proíbam práticas nocivas e que tenham precedência sobre as leis consuetudinárias, tradicionais ou religiosas que permitam, tolerem ou prescrevam qualquer prática prejudicial, especialmente em países com sistemas jurídicos plurais;

(c) Que toda a legislação que tolere, permita ou leve a práticas nocivas, inclusive leis tradicionais, consuetudinárias ou religiosas e qualquer legislação que aceite a defesa da honra como um fator de defesa ou atenuante na prática de crimes por motivos de “honra” seja revogada imediatamente;

(d) Que a legislação seja coerente, exaustiva e forneça orientação detalhada sobre prevenção, proteção, apoio e serviços de acompanhamento e assistência às vítimas, inclusive para sua recuperação física e psicológica e reintegração social, e seja complementada por previsões legislativas civis e/ou administrativas;

(e) Que a legislação aborde adequadamente, inclusive fornecendo a base para a adoção de medidas especiais temporárias, a raiz das causas de práticas nocivas, inclusive a discriminação com base no sexo, gênero, idade e outros fatores interseccionais, que foque nos direitos humanos e nas necessidades das vítimas e leve plenamente em conta os melhores interesses de crianças e mulheres;

(f) Que uma idade legal mínima de casamento para meninas e meninos, com ou sem o consentimento dos pais, seja estabelecida aos 18 anos. Quando um casamento em idade mais precoce é permitido em circunstâncias excepcionais, a idade mínima absoluta não deve ser inferior a 16 anos, os motivos para obter permissão devem ser legítimos e estritamente definidos por lei e o casamento deve ser permitido apenas por um tribunal de justiça, levando-se em consideração o

consentimento completo, livre e informado da criança ou de ambas as crianças, que devem comparecer pessoalmente perante o tribunal;

(g) Que uma exigência legal de registro de casamento seja estabelecida e sua implementação efetiva seja fornecida através da conscientização, educação e da existência de infraestrutura adequada para tornar o registro acessível a todas as pessoas dentro de sua jurisdição;

(h) Que um sistema nacional de registro de nascimento compulsório, acessível e livre seja estabelecido a fim de prevenir efetivamente práticas nocivas, incluindo o casamento infantil;

(i) Que as instituições nacionais de direitos humanos sejam obrigadas a considerar queixas e petições individuais e realizar investigações, inclusive aquelas diretamente apresentadas por mulheres e crianças ou apresentadas em seus nomes, de maneira confidencial, sensível ao gênero e a situação da criança;

(j) Que seja obrigatório por lei que profissionais e instituições que trabalhem para e com crianças e mulheres comuniquem incidentes reais ou o risco de tais incidentes, se tiverem motivos razoáveis para acreditar que uma prática nociva ocorreu ou pode ocorrer. As responsabilidades de denúncia obrigatória devem garantir a proteção da privacidade e confidencialidade das pessoas que denunciam;

(k) Que todas as iniciativas para redigir e emendar leis penais devem ser acompanhadas de medidas e serviços de proteção para as vítimas e aquelas que correm o risco de serem submetidas a práticas nocivas;

(l) Que a legislação estabeleça a jurisdição sobre delitos relacionados com práticas nocivas que seja aplicável aos nacionais do Estado Parte e aos seus residentes habituais, mesmo nos casos em que tais infrações sejam cometidas em um Estado no qual não são tipificadas como crimes;

(m) Que a legislação e as políticas relativas à imigração e ao asilo reconheçam o risco de ser submetida a práticas nocivas ou de ser perseguida como resultado de tais práticas como motivo para a concessão de asilo. Também deve ser considerado, caso a caso, a possibilidade de oferecer proteção a um parente que acompanhe a menina ou a mulher;

(n) Que a legislação inclua previsões sobre avaliação e monitoramento regulares, inclusive em relação à implementação, execução e acompanhamento;

(o) Que mulheres e crianças submetidas a práticas nocivas tenham acesso em condições iguais à justiça, o que implica, entre outras coisas, em enfrentar barreiras jurídicas e práticas para o início dos procedimentos legais, tais como o prazo de prescrição, e que os infratores e aqueles que ajudam ou toleram tais práticas sejam responsabilizados;

(p) Que a legislação inclua ordens obrigatórias de restrição ou proteção para proteger as pessoas que estão em risco de sofrer práticas nocivas e preveja sua segurança e medidas para proteger as vítimas de possíveis retaliações;

(q) Que as vítimas de violações tenham acesso igual a recursos legais e reparações apropriadas na prática.

C. Prevenção de práticas nocivas

56. Um dos primeiros passos no combate às práticas nocivas é por meio da prevenção. Ambos os Comitês enfatizaram que a melhor forma de alcançar a prevenção é através de uma abordagem baseada em direitos fundamentais para a mudança das normas sociais e culturais, o empoderando mulheres e meninas, construindo a capacidade de todos os profissionais relevantes que estão em contato contínuo com vítimas, vítimas em potencial e perpetradores de práticas nocivas, em todos os níveis, e aumentar a sensibilização para as causas e consequências de práticas nocivas, incluindo o diálogo com os grupos interessados relevantes.

1. Estabelecendo normas sociais e culturais baseadas nos direitos

57. Uma norma social é um fator que contribui para a realização de certas práticas em uma comunidade, que as determina socialmente, que pode ser positiva e fortalecer sua identidade e coesão ou pode ser negativa e potencialmente levar a danos. É também uma regra social de comportamento que os membros de uma comunidade devem observar. Isso cria e sustenta um senso coletivo de obrigação e expectativa social que condiciona o comportamento dos membros individuais da comunidade, mesmo que eles não estejam pessoalmente de acordo com a prática. Por exemplo, quando a mutilação genital feminina é a norma social, os pais são motivados a concordar com o fato de ela ser realizada em suas filhas porque eles veem outros pais fazendo isso e acreditam que os outros esperam que eles façam o mesmo. A norma ou prática é frequentemente perpetuada por outras mulheres em redes comunitárias que já passaram pelo procedimento e exercem pressão adicional sobre as mulheres mais jovens para se conformarem com a prática ou se arriscarem ao ostracismo, sendo evitadas e estigmatizadas. Tal marginalização pode incluir a perda considerável de apoio econômico e social e de mobilidade social. Por outro lado, se os indivíduos estão em conformidade com a norma social, eles esperam ser recompensados, por exemplo, através da inclusão e de elogios. A mudança de

normas sociais que fundamentam e justificam práticas nocivas exige que tais expectativas sejam questionadas e modificadas.

58. As normas sociais estão interligadas, o que significa que as práticas nocivas não podem ser tratadas isoladamente, mas dentro de um contexto mais amplo, baseado em uma compreensão global de como as práticas estão ligadas a outras normas culturais e sociais e a outras práticas. Isso indica a necessidade de adotar uma abordagem baseada em direitos fundamentais, que firmem o reconhecimento de que os direitos são indivisíveis e interdependentes.

59. Um desafio subjacente que deve ser enfrentado é o fato de que práticas nocivas podem ser vistas como tendo efeitos benéficos para a vítima e membros de sua família e comunidade. Conseqüentemente, existem limitações significativas a qualquer abordagem que vise apenas a mudança comportamental individual. Em vez disso, existe a necessidade de uma abordagem ampla e holística com enfoque coletivo ou comunitário. As intervenções culturalmente sensíveis que reforcem os direitos humanos e permitam que as comunidades pratiquem e explorem coletivamente formas alternativas de cumprir seus valores e honrar ou celebrar tradições sem causar danos e violar os direitos humanos de mulheres e crianças podem levar à eliminação sustentável e em larga escala das práticas nocivas e da adoção coletiva de novas regras sociais. As manifestações públicas de um compromisso coletivo com práticas alternativas podem ajudar a reforçar sua sustentabilidade a longo prazo. Nesse sentido, o envolvimento ativo dos líderes comunitários é crucial.

60. Os Comitês recomendam que os Estados Partes das Convenções garantam que quaisquer esforços empreendidos para combater práticas nocivas e para desafiar e mudar as normas sociais subjacentes sejam holísticos, comunitários e se fundamentem em uma abordagem baseada em direitos fundamentais que incluam a participação ativa de todos os grupos interessados relevantes, especialmente mulheres e meninas.

Empoderamento de mulheres e meninas

61. Os Estados Partes têm a obrigação de desafiar e mudar as ideologias e estruturas patriarcais que impedem as mulheres e meninas de exercer plenamente seus direitos humanos e liberdades. Para as meninas e mulheres superarem a exclusão social e a pobreza que muitas experimentam, que aumentam sua vulnerabilidade à exploração, práticas nocivas e outras formas de violência baseada em gênero, é preciso equipá-las com as habilidades e as competências necessárias para fazer valer seus direitos, incluindo o de tomar decisões e escolhas autônomas e informadas sobre suas próprias vidas. Neste contexto, a educação é uma ferramenta importante para capacitar as mulheres e meninas a reivindicarem seus direitos.

62. Existe uma correlação clara entre o baixo nível educacional de meninas e mulheres e a prevalência de práticas nocivas. Os Estados Partes nas Convenções têm a obrigação de garantir o direito universal à educação de alta qualidade e criar um ambiente favorável que permita que meninas e mulheres se tornem agentes de mudança (Convenção sobre os Direitos da Criança, arts. 28-29; Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres, art. 10). Isto implica fornecer matrículas universais, gratuitas e obrigatórias nas escolas primárias e assegurar a frequência regular, desencorajando o abandono escolar, eliminando as disparidades de gênero existentes e apoiando o acesso das meninas mais marginalizadas, incluindo as que vivem em comunidades remotas e rurais. Ao implementar as obrigações, deve-se considerar a possibilidade de tornar as escolas e seus arredores seguros, acolhedores para as meninas e propícios ao seu desempenho ideal.

63. A conclusão da educação primária e secundária proporciona às meninas benefícios de curto e longo prazo, contribuindo para a prevenção do casamento infantil e gravidez na adolescência e taxas mais baixas de mortalidade e morbidade infantil e materna, preparando mulheres e meninas para reivindicar melhor seu direito a não ser objeto de violência e aumentar suas oportunidades de participação efetiva em todas as esferas da vida. Os Comitês têm encorajado consistentemente os Estados a tomar medidas para aumentar a matrícula e permanência no ensino médio, inclusive assegurando que os alunos concluam a escola primária, abolindo as taxas de matrícula tanto para educação primária quanto secundária, promovendo acesso equitativo à educação secundária, incluindo oportunidades de educação técnico-profissionalizante e considerando a obrigatoriedade do ensino secundário. O direito das adolescentes de continuar seus estudos, durante e após a gravidez, pode ser garantido por meio de políticas de retorno não-discriminatórias.

64. Para as meninas fora da escola, a educação não formal é muitas vezes o seu único caminho para a aprendizagem e deve fornecer educação básica e instrução em habilidades para a vida. É uma alternativa à educação formal para aquelas que não concluíram a escola primária ou secundária e também podem ser disponibilizados por meio de programas de rádio e outras mídias, incluindo mídia digital.

65. Mulheres e meninas podem construir seus ativos econômicos por meio de treinamento em habilidades de subsistência e empreendedorismo e se beneficiar de programas que oferecem incentivo econômico para adiar o casamento até os 18 anos de idade, tais como bolsas de estudo, programas de microcrédito ou planos de poupança (Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres, arts. 11 e 13; Convenção sobre os Direitos da Criança, art. 28). Programas complementares de conscientização são essenciais para comunicar o

direito das mulheres de trabalhar fora de casa e desafiar os tabus sobre as mulheres e o trabalho.

66. Outro meio de incentivar o empoderamento de mulheres e meninas é construindo seus ativos sociais. Isso pode ser facilitado através da criação de espaços seguros onde as meninas e mulheres podem se conectar com colegas, mentores, professores e líderes comunitários e se expressarem, falarem, articularem suas aspirações e preocupações e participarem de decisões que afetam suas vidas. Isso pode ajudá-las a desenvolver a autoestima e a autonomia, as competências de comunicação, de negociação e de resolução de problemas e a consciência de seus direitos, e podem ser particularmente importantes para as meninas migrantes. Dado que os homens tradicionalmente ocupam posições de poder e influência em todos os níveis, o seu envolvimento é crucial para garantir que as crianças e as mulheres tenham o apoio e envolvimento das suas famílias, comunidades, sociedade civil e atores políticos.

67. A infância e o início da adolescência, no mais tardar, são pontos de entrada para ajudar meninas e meninos e apoiá-los a mudar atitudes baseadas em gênero e adotar papéis e formas de comportamento mais positivos em casa, na escola e na sociedade em geral. Isso significa facilitar discussões com eles sobre normas sociais, atitudes e expectativas associadas às feminilidade e masculinidade tradicionais e aos papéis estereotipados ligados a sexo e gênero, assim como a trabalhar em parceria com eles para apoiar a mudança pessoal e social visando eliminar a desigualdade de gênero e promover a importância de valorizar a educação, especialmente a educação de meninas, no esforço de eliminar práticas nocivas que afetam especificamente pré-adolescentes e adolescentes.

68. As mulheres e adolescentes que estiveram ou estão em risco de serem submetidas a práticas nocivas enfrentam riscos significativos para a sua saúde sexual e reprodutiva, em particular num contexto em que já encontram barreiras à tomada de decisões sobre tais questões, que surgem da falta de informação e de serviços adequados, incluindo serviços amigáveis aos adolescentes. Atenção especial é, portanto, necessária para assegurar que mulheres e adolescentes tenham acesso a informações precisas sobre saúde e direitos sexuais e reprodutivos e sobre os impactos de práticas nocivas, bem como o acesso a serviços adequados e confidenciais. Uma educação apropriada para cada idade, que inclui informações baseadas em ciência sobre saúde sexual e reprodutiva, contribui para capacitar meninas e mulheres a tomar decisões informadas e reivindicar seus direitos. Para tal, os prestadores de cuidados de saúde e os professores com conhecimentos, compreensão e competências adequados desempenham um papel crucial na transmissão da informação, prevenindo práticas nocivas e identificando e assistindo as mulheres e meninas vítimas ou em risco de serem sujeitas a tais práticas.

69. Os Comitês recomendam que os Estados Partes das Convenções:

(a) Proporcionem educação primária universal, gratuita e obrigatória que sejam adequadas às meninas, inclusive em áreas remotas e rurais, considerem obrigatória a educação secundária, ao mesmo tempo oferecendo incentivos econômicos para que meninas grávidas e mães adolescentes completem o ensino médio e estabeleçam políticas de retorno não-discriminatórias;

(b) Proporcionem às meninas e mulheres oportunidades educacionais e econômicas em um ambiente seguro e favorável, onde possam desenvolver sua autoestima, consciência de seus direitos e habilidades de comunicação, negociação e resolução de problemas;

(c) Incluam no currículo educacional informações sobre direitos humanos, inclusive de mulheres e crianças, igualdade de gênero e autoconhecimento, e contribuam para a eliminação de estereótipos de gênero e promoção de um ambiente de não discriminação;

(d) Garantam que as escolas forneçam informações adequadas à idade sobre saúde e direitos sexuais e reprodutivos, inclusive a respeito das relações de gênero e do comportamento sexual responsável, da prevenção do HIV, da nutrição e da proteção contra a violência e das práticas nocivas;

(e) Assegurem o acesso a programas de educação não formal para meninas que abandonaram a escola regular, ou que nunca se matricularam e são analfabetas, e monitorem a qualidade desses programas;

(f) Envolvam homens e meninos na criação de um ambiente propício que apoie o empoderamento de mulheres e meninas.

3. Desenvolvimento da capacidade em todos os níveis

70. Um dos principais desafios na eliminação de práticas nocivas está relacionado à falta de conscientização ou capacidade de profissionais relevantes, incluindo profissionais da linha de frente, de compreender, identificar e responder adequadamente a incidentes ou riscos de práticas nocivas. Uma abordagem global, holística e eficaz para a capacitação deve ter como objetivo envolver líderes influentes, como líderes tradicionais e religiosos, e tantos grupos profissionais relevantes quanto possível, incluindo saúde, educação e assistência social, autoridades de asilo e imigração, a polícia, promotores públicos, juízes e políticos em todos os níveis. Eles precisam receber informações precisas sobre a prática e as normas e padrões de direitos humanos aplicáveis, com vistas a promover uma

mudança nas atitudes e formas de comportamento de seu grupo e da comunidade em geral.

71. Quando existirem mecanismos alternativos de resolução de litígios ou sistemas tradicionais de justiça, deve ser ministrada formação sobre direitos humanos e práticas nocivas aos responsáveis pela sua gestão. Além disso, policiais, promotores públicos, juízes e outros agentes da lei precisam de treinamento sobre a implementação de legislação nova ou existente criminalizando práticas nocivas para garantir que eles estejam cientes dos direitos das mulheres e das crianças e sejam sensíveis ao estado vulnerável das vítimas.

72. Nos Estados Partes em que a prevalência de práticas nocivas se limita principalmente às comunidades de imigrantes, os trabalhadores da saúde, os professores e os profissionais de cuidados infantis, os assistentes sociais, os agentes de polícia, os funcionários de migração e o setor da justiça devem ser sensibilizados e treinados para identificar meninas e mulheres que estiveram ou estão em risco de serem submetidas a práticas nocivas e quais medidas podem e devem ser tomadas para protegê-las.

73. Os Comitês recomendam que os Estados Partes das Convenções:

(a) Forneçam a todos os profissionais de linha de frente relevantes informações sobre práticas nocivas e normas e padrões de direitos humanos aplicáveis e assegurem que sejam adequadamente treinados para prevenir, identificar e responder a incidentes de práticas nocivas, inclusive mitigando os efeitos negativos para as vítimas e ajudando-as a obter acesso a recursos e serviços apropriados;

(b) Ofereçam treinamento a indivíduos envolvidos em sistemas alternativos de solução de controvérsias e justiça tradicional para aplicar apropriadamente os princípios fundamentais de direitos humanos, especialmente os melhores interesses da criança e a participação de crianças em processos administrativos e judiciais;

(c) Ofereçam treinamento a todos os agentes encarregados da aplicação da lei, inclusive o judiciário, sobre a legislação nova e existente que proíba práticas nocivas e assegurem que eles estejam cientes dos direitos das mulheres e das crianças e de seu papel no julgamento de perpetradores e na proteção de vítimas de práticas danosas;

(d) Realizem programas especializados de conscientização e treinamento para provedores de serviços de saúde que trabalhem com comunidades de imigrantes para atender às necessidades particulares de crianças e mulheres que sofreram mutilação genital feminina ou outras práticas nocivas e ofereçam treinamento

especializado também para profissionais envolvidos com serviços para o bem-estar infantil e serviços focados nos direitos das mulheres e nos setores de educação e polícia e justiça, políticos e pessoal de mídia que trabalham com meninas e mulheres migrantes.

4. Sensibilização, diálogo público e manifestações de compromisso

74. Para desafiar as normas e atitudes socioculturais que são as causas das práticas nocivas, incluindo as estruturas de poder dominadas pelos homens, a discriminação baseada no gênero e no sexo e as hierarquias etárias, ambos os Comitês recomendam regularmente que os Estados Partes realizem campanhas abrangentes de informação pública e de conscientização que façam parte de estratégias de longo prazo para eliminar práticas nocivas.

75. As medidas de conscientização devem incluir informações precisas de fontes confiáveis sobre os danos causados pelas práticas e razões convincentes de como devem ser eliminadas. A este respeito, os meios de comunicação social podem desempenhar uma função importante para assegurar uma mudança de mentalidade, em particular através do acesso de mulheres e crianças a informação e material destinado à promoção do seu bem-estar social e moral e saúde física e mental, em consonância com obrigações decorrentes de ambas as Convenções que ajudam a protegê-las de práticas nocivas.

76. O lançamento de campanhas de conscientização pode proporcionar uma oportunidade para iniciar discussões públicas sobre práticas nocivas com vistas a explorar coletivamente alternativas que não causem danos ou violem os direitos humanos das mulheres e das crianças e chegar a um acordo de que as normas sociais subjacentes à manutenção de práticas nocivas podem e devem ser mudadas. O orgulho coletivo de uma comunidade em identificar e adotar novas maneiras de cumprir seus valores fundamentais garantirá o compromisso e a sustentabilidade de novas normas sociais que não resultem na imposição de danos ou violem os direitos humanos.

77. Os esforços mais efetivos são inclusivos e engajam atores relevantes em todos os níveis, especialmente meninas e mulheres de comunidades afetadas, assim como de meninos e homens. Além disso, esses esforços exigem a participação ativa e o apoio dos líderes locais, inclusive por meio da alocação de recursos adequados. O estabelecimento ou fortalecimento de parcerias existentes com agentes interessados relevantes, instituições, organizações e redes sociais (líderes religiosos e tradicionais, profissionais e sociedade civil) pode ajudar a construir pontes entre os grupos constituintes.

78. Poder-se-ia considerar a disseminação de informações sobre experiências positivas que se seguiram à eliminação de práticas nocivas dentro de uma comunidade local ou da comunidade diaspórica ou dentro de outras comunidades da mesma região geográfica com circunstâncias similares, bem como ao intercâmbio de boas práticas, incluindo de outras regiões. Isto pode assumir a forma de conferências ou eventos locais, nacionais ou regionais, visitas de líderes comunitários ou o uso de ferramentas audiovisuais. Além disso, as atividades de conscientização precisam ser cuidadosamente planejadas para que reflitam com precisão o contexto local, não resultem em reações adversas ou promovam estigma e/ou discriminação contra as vítimas e/ou as comunidades praticantes.

79. A mídia comunitária e a mídia geral podem ser parceiras importantes na conscientização e divulgação sobre a eliminação de práticas nocivas, inclusive por meio de iniciativas conjuntas com governos para sediar debates ou programas de entrevistas, preparar e examinar documentários e desenvolver programas educacionais para rádio e televisão. A Internet e as mídias sociais também podem ser ferramentas valiosas para fornecer informações e oportunidades de debate, uma vez que os telefones celulares são cada vez mais usados para transmitir mensagens e envolver pessoas de todas as idades. A mídia comunitária pode servir como um fórum útil para a informação e o diálogo e, pode incluir rádio, teatro de rua, música, arte, poesia e teatro de marionetes.

80. Nos Estados Partes com legislação efetiva e aplicada contra práticas nocivas, há o risco de que comunidades ativas se escondam ou saiam para o exterior para realizar as práticas. Os Estados Partes que sediarem as comunidades devem apoiar campanhas de conscientização sobre o impacto nocivo sobre as vítimas ou aquelas em risco, bem como as implicações legais da violação, ao mesmo tempo em que previnem a discriminação e o estigma contra essas comunidades. Para este fim, devem ser tomadas medidas para facilitar a integração social de tais comunidades.

81. Os Comitês recomendam que os Estados Partes das Convenções:

(a) Desenvolvam e adotem programas abrangentes de conscientização para desafiar e mudar atitudes culturais e sociais, tradições e costumes que fundamentam formas de comportamento que perpetuam práticas nocivas;

(b) Garantam que os programas de conscientização forneçam informações precisas e mensagens claras e unificadas de fontes confiáveis sobre o impacto negativo de práticas nocivas para mulheres, crianças, em particular meninas, suas famílias e a sociedade em geral. Esses programas devem incluir as mídias sociais, a Internet e as ferramentas comunitárias de comunicação e disseminação;

(c) Tomem todas as medidas apropriadas para assegurar que o estigma e a discriminação não sejam perpetuados contra as vítimas e/ou as comunidades imigrantes ou minoritárias praticantes;

(d) Assegurem que os programas de conscientização voltados para as estruturas do Estado envolvam os tomadores de decisão e todo o pessoal de programas relevantes e os profissionais chave que trabalham no governo local e nacional e nas agências governamentais;

(e) Assegurem que os funcionários das instituições nacionais de direitos humanos estejam plenamente cientes e sensibilizados a respeito das implicações aos direitos humanos de práticas nocivas dentro do Estado Parte e que recebam apoio para promover a eliminação dessas práticas;

(f) Iniciem discussões públicas para prevenir e promover a eliminação de práticas nocivas, envolvendo todas os grupos interessados relevantes na preparação e implementação das medidas, incluindo líderes locais, profissionais do setor da saúde, organizações de base e comunidades religiosas. As atividades devem afirmar os princípios culturais positivos de uma comunidade que sejam consistentes com os direitos humanos e incluam informações sobre experiências bem-sucedidas de eliminação das práticas nocivas por comunidades anteriormente praticantes com circunstâncias similares;

(g) Criem ou reforcem parcerias eficazes com os principais meios de comunicação para apoiar a implementação de programas de conscientização e promover discussões públicas, e incentivem a criação e observância de mecanismos de autorregulação que respeitem a privacidade dos indivíduos.

D. Medidas de proteção e serviços de resposta

82. Mulheres e crianças que são vítimas de práticas nocivas precisam de serviços de apoio imediato, incluindo serviços médicos, psicológicos e jurídicos. Os serviços médicos de emergência podem ser os mais urgentes e óbvios, dado que algumas das práticas nocivas aqui tratadas envolvem a imposição de violência física extrema e a intervenção médica pode ser necessária para tratar danos graves ou prevenir morte. Vítimas de mutilação genital feminina ou outras práticas nocivas também podem requerer tratamento médico ou intervenções cirúrgicas para lidar com as consequências físicas de curto e longo prazo. A gestão da gravidez e do parto em mulheres ou meninas que sofreram mutilação genital feminina deve ser incluída nas atividades de capacitação prévias ao serviço e aos serviços para parteiras, médicos e outros assistentes especializados em partos.

83. Os sistemas de proteção nacional ou, na sua ausência, estruturas tradicionais devem ser obrigados a serem adequados à criança e sensíveis ao gênero e dotados de recursos adequados para prover todos os serviços de proteção necessários a mulheres e meninas que enfrentam um alto risco de violência, incluindo meninas fugindo para evitar serem sujeitas à mutilação genital feminina, casamento forçado ou crimes cometidos por motivo de “honra”. Deve-se considerar o estabelecimento de uma linha telefônica gratuita, fácil de lembrar, com funcionamento 24 horas, disponível e conhecida em todo o país. Devem estar disponíveis medidas adequadas de segurança para as vítimas, incluindo abrigos temporários especificamente concebidos ou serviços especializados em abrigos para vítimas de violência. Dado que os perpetradores de práticas nocivas são muitas vezes o cônjuge da vítima, um membro da família ou um membro da comunidade da vítima, os serviços de proteção devem procurar realocar as vítimas fora da sua comunidade imediata se houver motivos para acreditar que elas não estejam seguras. Visitas não supervisionadas devem ser evitadas, especialmente quando a questão pode ser considerada relacionada com a “honra”. O apoio psicossocial também deve estar disponível para tratar o trauma psicológico imediato e de longo prazo das vítimas, que pode incluir transtorno de estresse pós-traumático, ansiedade e depressão.

84. Quando uma mulher ou uma menina que foi submetida a ou se recusou a se submeter a uma prática deixa sua família ou comunidade em busca de refúgio, sua decisão de retornar deve ser apoiada por mecanismos adequados de proteção nacional. Ao ajudá-la a fazer essa escolha livre e informada, os mecanismos são necessários para garantir seu retorno e reintegração seguros com base no princípio de seu melhor interesse, incluindo evitar a revitimização. Tais situações exigem acompanhamento e monitoramento rigorosos para garantir que as vítimas sejam protegidas e desfrutem de seus direitos a curto e longo prazo.

85. As vítimas que buscam justiça por violações de seus direitos como resultado de práticas nocivas frequentemente enfrentam estigmatização, risco de revitimização, assédio e possível represália. Portanto, devem ser tomadas medidas para assegurar que os direitos de meninas e mulheres sejam protegidos durante todo o processo judicial, de acordo com os artigos 2 (c) e 15 (2) e (3) da Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra Mulheres, e que as crianças são capazes de efetivamente se envolver em processos judiciais como parte de seu direito a serem ouvidas nos termos do artigo 12 da Convenção sobre os Direitos da Criança.

86. Muitos migrantes se encontram em uma situação econômica e jurídica precária, o que aumenta sua vulnerabilidade a todas as formas de violência, incluindo práticas nocivas. As mulheres e as crianças migrantes muitas vezes não têm acesso a serviços adequados em igualdade de condições com os cidadãos.

87. Os Comitês recomendam que os Estados Partes das Convenções:

(a) Assegurem que os serviços de proteção sejam obrigatórios e tenham os recursos adequados para prover todos os serviços de prevenção e proteção necessários às crianças e às mulheres que são, ou correm um alto risco de se tornarem, vítimas de práticas nocivas;

(b) Estabeleçam uma linha direta gratuita, com funcionamento 24 horas, com funcionários treinados, para permitir que as vítimas relatem casos em que uma prática prejudicial possa ocorrer ou tenha ocorrido, e forneçam encaminhamento aos serviços necessários e proporcionem as informações precisas sobre práticas nocivas;

(c) Desenvolvam e implementem programas de capacitação para operadores do direito, incluindo juízes, advogados, promotores e todos os grupos interessados relevantes, sobre a legislação que proíbe a discriminação e sobre a aplicação de leis de maneira sensível ao gênero e à idade em conformidade com as convenções;

(d) Assegurem que as crianças que participam de processos judiciais tenham acesso a serviços adequados sensíveis às crianças para salvaguardar seus direitos e sua segurança e, para limitar os possíveis impactos negativos dos procedimentos. As medidas de proteção podem incluir a limitação do número de vezes que uma vítima é solicitada a dar uma declaração e não exigir que encarem o autor ou os autores. Outras medidas podem incluir a nomeação de um guardião *ad litem* (especialmente quando o autor é um dos pais ou responsável legal) e garantir que as crianças vítimas tenham acesso a informações adequadas e sensíveis à criança sobre o processo e compreendam plenamente o que esperar;

(e) Garantir que as mulheres e crianças migrantes tenham acesso igual aos serviços, independentemente do seu estatuto legal.

VIII. Divulgação e uso da recomendação geral/comentário geral e apresentação de relatórios

88. Os Estados Partes devem divulgar amplamente a presente recomendação geral/comentário geral aos parlamentos, governos e judiciário, no âmbito nacional e local. Deve também ser levado a conhecimento de crianças e mulheres e a todos os profissionais e grupos interessados relevantes, incluindo os que trabalham para e com crianças (i.e. juízes, advogados, policiais e outros funcionários responsáveis pela aplicação da lei, professores, guardiões, assistentes sociais, funcionários públicos ou privados de instituições de assistência social e abrigos e prestadores de cuidados de saúde) e a sociedade civil em geral. Ela deve ser traduzida em idiomas relevantes e devem ser disponibilizados versões e formatos adequados a crianças/

pessoas com deficiência. Conferências, seminários, workshops e outros eventos devem ser realizados para compartilhar boas práticas sobre a melhor forma de implementá-lo. Também deve ser incorporado ao treinamento formal pré-serviço e em serviço de todos os profissionais relevantes e pessoal técnico, e deve ser disponibilizado a todas as instituições nacionais de direitos humanos, organizações de mulheres e outras organizações não-governamentais de direitos humanos.

89. Os Estados Partes devem incluir em seus relatórios enviados sobre Convenções, informações sobre a natureza e extensão das atitudes, costumes e sociais que perpetuem práticas nocivas e sobre as medidas norteadas pela presente recomendação geral/comentário geral que tenham implementado e seus efeitos.

IX. Ratificação ou adesão ao Tratado e reservas

90. Os Estados Partes são encorajados a ratificar os seguintes instrumentos:

(a) Protocolo Facultativo à Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres;

(b) Protocolo facultativo à Convenção sobre os Direitos da Criança, relativo ao comércio de crianças, prostituição infantil e pornografia infantil;

(c) Protocolo Facultativo à Convenção sobre os Direitos da Criança relativo ao envolvimento de crianças em conflitos armados;

(d) Protocolo Facultativo à Convenção sobre os Direitos da Criança em um procedimento de comunicação.

91. Os Estados Partes devem rever e modificar ou retirar quaisquer reservas aos artigos 2, 5 e 16, ou seus subparágrafos, da Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher e aos artigos 19 e 24 (3) da Convenção sobre a Direitos da Criança. O Comitê para a Eliminação da Discriminação contra a Mulher considera as reservas a esses artigos incompatíveis, em princípio, com o objeto e propósito das Convenções e, portanto, são inadmissíveis nos termos do artigo 28 (2) da Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher.

Recomendação Geral n. 32¹: sobre gêneros relacionados às dimensões de status de refugiado, asilo, nacionalidade e mulheres apátridas

Tradução: Flavia Martins Lara e Carolina Schuttoff de Mello Barreto (Alunas da Clínica de Direito Internacional de Direitos Humanos do Núcleo de Estudo Internacionais, NEI – USP)

Revisão Final: Morgana Medeiros Espíndola de Carvalho (Pesquisadora Voluntária – Núcleo Especializado de Cidadania e Direitos Humanos)

I. Introdução

1. Por meio da presente recomendação geral, o Comitê para a Eliminação da Discriminação contra as Mulheres visa fornecer aos Estados Partes orientação oficial sobre medidas legislativas, políticas e outras medidas apropriadas para assegurar a implementação de suas obrigações sob o Comitê para a Eliminação da Discriminação contra Mulheres e o Protocolo Facultativo a respeito da não discriminação e igualdade de gênero em relação ao status de refugiado, asilo, nacionalidade e apatridia das mulheres.

2. A Convenção é um instrumento dinâmico que contribui e se adapta ao desenvolvimento do direito internacional. A presente recomendação geral baseia-se nas recomendações gerais anteriores do Comitê, incluindo a n^o 19 sobre violência contra as mulheres, a n^o 26 sobre mulheres trabalhadoras migrantes, a n^o 28 sobre as principais obrigações dos Estados Partes no artigo 2 da Convenção e a n^o 30 sobre mulheres em situações de prevenção de conflitos, conflito e pós-conflito, bem como relatórios dos Estados Partes sob a Convenção e as observações conclusivas a respeito. O Comitê também se baseia na consideração de comunicações individuais e sua condução de inquéritos sob o Protocolo Facultativo.

3. Na seção III, o Comitê procura garantir que as obrigações de igualdade de gênero e não discriminação sejam mantidas pelos Estados Partes da Convenção em relação a mulheres requerentes de asilo e refugiadas ao longo do ciclo de deslocamento, com foco nos processos de asilo. Na seção IV, o Comitê procura assegurar que a igualdade de gênero e os princípios de não discriminação sejam defendidos pelos Estados Partes em relação ao direito das mulheres à nacionalidade, incluindo o direito de adquirir, mudar ou manter sua nacionalidade e conferir sua nacionalidade aos seus filhos e cônjuges.

II. Escopo da recomendação geral

¹ Quinquagésima nona sessão (2014).

4. O escopo e o propósito da presente recomendação geral devem ser determinados no contexto do escopo e do propósito geral da Convenção, que é eliminar todas as formas de discriminação contra a mulher no reconhecimento, no gozo ou no exercício de todos os direitos humanos e liberdades fundamentais no campo político, econômico, social, cultural, civil ou qualquer outro, independentemente de seu estado civil. Dentro deste escopo geral, o objetivo da presente recomendação geral é orientar os Estados Partes sobre como abordar todos os aspectos de suas obrigações sob a Convenção e assumir suas obrigações de respeitar, proteger e cumprir os direitos das mulheres refugiadas, em busca de asilo e apátridas à não discriminação e à igualdade substancial, em tempos de paz, em situações de conflito armado internacional e não internacional e em situações de ocupação.

5. A Convenção, como um instrumento de direitos humanos específico para o gênero, abrange outros direitos que não são explicitamente mencionados na mesma, mas que têm impacto sobre a conquista da igualdade entre mulheres e homens². Como tal, a Convenção fornece uma interpretação dos direitos humanos sob a perspectiva de gênero e protege as mulheres da discriminação baseada no gênero e no sexo, no que diz respeito aos direitos humanos contidos na Declaração Universal dos Direitos Humanos e em outros instrumentos de direitos humanos³. Essa aplicação da Convenção foi elaborada pelo Comitê em relação à proibição da violência contra a mulher como uma forma de discriminação contra a mulher em sua recomendação geral nº 19, a qual enumerou alguns desses direitos protegidos, inclusive o direito à vida e o direito de não ser submetido a tortura ou a tratamento ou castigo cruel, desumano ou degradante. A presente recomendação geral aborda especificamente a aplicação da Convenção ao direito de asilo contido no artigo 14 da Declaração Universal dos Direitos Humanos, o princípio de *non-refoulement* de refugiados e requerentes de asilo, em conformidade com as obrigações existentes em matéria de refugiados internacionais e direitos humanos, o direito à nacionalidade contido no artigo 9 da Convenção e a proteção contra a apatridia.

6. O Comitê, em recomendações gerais anteriores, esclareceu que os artigos 1, 2 (f) e 5 (a) da Convenção, lidos em conjunto, indicam que a Convenção abrange a discriminação baseada no sexo e no gênero contra a mulher. O Comitê explicou que a aplicação da Convenção à discriminação baseada no gênero se enquadra na definição de discriminação contida no artigo 1, que indica que qualquer distinção, exclusão ou restrição que tenha o efeito ou propósito de prejudicar ou anular o reconhecimento, o gozo ou o exercício das mulheres de direitos humanos e liberdades fundamentais é discriminação. A discriminação contra as mulheres com

² Recomendação geral nº 28 sobre as principais obrigações dos Estados Partes sob artigo 2 da Convenção, parágrafo 7.

³ Recomendação geral nº 28, parágrafo 3, e recomendação geral nº 25 no artigo 4, parágrafo 1, da Convenção, sobre medidas especiais temporárias, parágrafo 13.

base em sexo e/ou gênero é muitas vezes inextricavelmente ligada e agravada por outros fatores que afetam as mulheres, como raça, etnia, religião ou crença, saúde, idade, classe, casta, ser lésbica, bissexual ou transgênero e outros status⁴. Discriminação com base em sexo ou gênero pode afetar mulheres pertencentes a esses grupos em um grau diferente ou de maneiras diferentes das relativas aos homens. Os Estados Partes devem legalmente reconhecer a interseccionalidade presente na discriminação, e seu impacto negativo sobre as mulheres, assim como proibi-la.

7. O Comitê observa que as experiências das mulheres durante o deslocamento, do asilo à integração, retorno ou assentamento em um terceiro país, assim como daquelas de mulheres apátridas, são moldadas pela ação ou pela inação de vários atores. Os Estados Partes são os principais responsáveis por garantir que as mulheres em busca de asilo, mulheres refugiadas, mulheres requerentes de nacionalidade e apátridas em seu território ou sob seu controle ou jurisdição, mesmo que não estejam situadas em seu território, não sejam expostas a violações de seus direitos, nos termos da Convenção, inclusive quando tais violações são cometidas por pessoas privadas e atores não estatais.⁵

8. No contexto de asilo, status de refugiado, nacionalidade e apatridia, a obrigação de respeitar exige que os Estados Partes se abstenham de qualquer ato de discriminação contra a mulher que, direta ou indiretamente, resulte na negação do gozo igualitário de seus direitos com os homens e que autoridades, funcionários, agentes, instituições e outros atores estatais atuando em nome do Estado atuem em conformidade com essa obrigação⁶. Os Estados Partes também têm a obrigação de adotar as medidas legislativas e outras medidas necessárias para prevenir e investigar atos de discriminação contra mulheres perpetrados por atores não estatais, para processar e punir adequadamente os responsáveis por tais atos e para proporcionar reparação às mulheres que são vítimas de discriminação. A obrigação de proteger exige que os Estados Partes, entre outras coisas, tomem todas as medidas apropriadas para assegurar que os atores estatais e privados não infrinjam ilegalmente os direitos das mulheres. A obrigação de cumprir abrange a obrigação dos Estados Partes de facilitar o acesso e assegurar a plena realização dos direitos das mulheres. Também exige que os Estados Partes promovam a igualdade de fato ou substancial com os homens por todos os meios apropriados, inclusive por meio de políticas e programas específicos e eficazes destinados a melhorar a posição das mulheres e a alcançar tal igualdade, incluindo, quando apropriado, a adoção de medidas especiais temporárias em conformidade com o artigo 4 (1) da Convenção e com a recomendação geral nº 25.

⁴ Recomendação geral nº 28, parágrafos 5 e 18.

⁵ Recomendação geral nº 28 e recomendação geral nº 30 sobre mulheres em conflito, situações de prevenção, conflito e pós-conflito.

⁶ Recomendação geral nº 28, parágrafo 9.

III. Relação entre a Convenção, o Direito Internacional dos Direitos Humanos e o Direito Internacional dos Refugiados

9. A Convenção faz parte de uma estrutura jurídica internacional abrangente de direitos humanos que opera simultaneamente com o Direito Internacional dos Refugiados e as leis relativas ao status dos apátridas e à redução da apatridia. Existe uma importante inter-relação entre o direito internacional dos direitos humanos, incluindo a Convenção, a Convenção de 1951 relativa ao Estatuto dos Refugiados e o Protocolo de 1967 a respeito, a Convenção de 1954 relativa ao status das pessoas apátridas e a Convenção de 1961 sobre a Redução da Apatridia. O objetivo comum dos dois regimes de proteção deve assegurar a proteção complementar e cumulativa dos refugiados, requerentes de asilo e apátridas.

10. As disposições da Convenção reforçam e complementam o regime internacional de proteção legal para refugiados e mulheres e meninas apátridas, especialmente porque faltam disposições explícitas de igualdade de gênero em acordos internacionais relevantes, notadamente a Convenção de 1951 sobre o Estatuto dos Refugiados e o Protocolo referente de 1967, a Convenção de 1954 relativa ao Estatuto dos Apátridas e a Convenção de 1961 sobre a Redução da Apatridia.⁷

11. Dado que a Convenção se aplica em todas as etapas do ciclo de deslocamento, ela serve para proibir a discriminação por sexo e gênero em todas as etapas: durante o processo de determinação do status de refugiado, durante o processo de retorno ou reassentamento e durante o processo de integração das mulheres cujo asilo foi concedido. Aplica-se também aos processos de determinação da apatridia e aos processos relativos às mulheres que adquirem, retêm ou mudam de nacionalidade ou que conferem sua nacionalidade aos filhos e aos cônjuges.

IV. Aplicação da não discriminação e igualdade de gênero ao direito internacional dos refugiados

A. Comentários gerais

12. Embora observando que a definição de um refugiado sob a Convenção de 1951 relativa ao Estatuto dos Refugiados forneça critérios para a determinação do status de refugiado em relação às pessoas explicitamente cobertas pela Convenção, o Comitê observa que a presente recomendação geral abrange todas as mulheres em necessidade de proteção internacional sob a Convenção e procura aplicar a proteção da Convenção a todas as mulheres no contexto do status de refúgio e asilo. No entanto, os critérios fornecidos pela definição da palavra “refugiado” na Convenção

⁷ Veja ACNUR, “Diretrizes sobre a apatridia nº 4: garantir o direito de cada criança de adquirir nacionalidade através dos artigos 1-4 da Convenção de 1961 sobre a Redução da Apatridia” (HCR / GS / 12/04), paras. 13-15. Disponível em www.refworld.org/docid/50d460c72.html.

de 1951 são importantes para a identificação de mulheres que necessitam de proteção internacional. Ao mesmo tempo, o Comitê observa que os instrumentos regionais de refugiados e as leis nacionais aceitaram e também ampliaram a definição dada na Convenção de 1951 para abranger um grupo de pessoas que precisam de proteção internacional por razões de conflito armado e ocupações, internacionais ou internos/não internacionais, eventos que perturbam seriamente a ordem pública, graves violações dos direitos humanos ou violência generalizada.⁸

13. O Comitê observa que os solicitantes de asilo buscam proteção internacional com base no fato de que eles não podem retornar ao seu país de origem porque têm um receio bem-intencionado de perseguição ou estão em risco de serem maltratados ou submetidos a outros danos sérios. Também observa que, de acordo com o artigo 1A (2) da Convenção de 1951 relativa ao Estatuto dos Refugiados, as razões para a perseguição devem estar vinculadas a um dos cinco fundamentos listados: raça, religião, nacionalidade, pertencimento a um grupo social ou opinião política. Perseguição relacionada a gênero está ausente no texto. A presente recomendação geral destina-se a assegurar que os Estados Partes apliquem uma perspectiva de gênero ao interpretar todos os cinco fundamentos, usar o gênero como um fator de reconhecimento da participação de um determinado grupo social para fins de concessão do status de refugiado sob a Convenção de 1951 e introduzir outras razões de perseguição, em face do gênero e/ou sexo, na legislação e nas políticas nacionais relacionadas aos refugiados e aos requerentes de asilo. Deve-se notar que, em outros contextos internacionais, nacionais e regionais, o asilo também é fornecido a pessoas que não podem ser devolvidas a seus países de origem devido, entre outras coisas, a ameaças a suas vidas ou tortura ou tratamento desumano ou degradante. Essas formas de proteção complementar também são abordadas aqui.

14. Há muitas razões pelas quais as mulheres são compelidas a deixar suas casas e buscar asilo em outros países. Além das formas agravadas ou cumulativas de discriminação contra as mulheres que representam perseguição, as mulheres

⁸ Veja a Convenção da Organização da Unidade Africana que rege os aspectos específicos dos problemas de refugiados na África de 1969, artigo I (2), que afirma: "O termo 'refugiado' também se aplica a todas as pessoas que, devido à agressão externa, ocupação, dominação estrangeira ou acontecimentos que perturbem seriamente a ordem pública em qualquer parte de todo o seu país de origem ou nacionalidade, seja obrigado a deixar o seu local de residência habitual, a fim de procurar refúgio noutra local fora do seu país de origem ou nacionalidade". A Declaração de Cartagena sobre Refugiados, adotada pelo Colóquio sobre a Proteção Internacional de Refugiados na América Central, México e Panamá, realizada em Cartagena das Índias, Colômbia, de 19 a 22 de novembro de 1984, afirma na seção III (3) que "a definição ou o conceito de um refugiado a ser recomendado para uso na região é aquele que, além de conter os elementos da Convenção de 1951 e do Protocolo de 1967, inclui entre os refugiados pessoas que fugiram de seu país porque suas vidas, segurança ou liberdade foram ameaçadas por violência generalizada, agressão estrangeira, conflitos internos, violação maciça de direitos humanos ou outras circunstâncias que perturbaram seriamente a ordem pública". Além disso, a Diretiva 2011/95 / UE do Parlamento Europeu e do Conselho da União Europeia de 13 de dezembro de 2011 refere-se às normas para a qualificação de nacionais de países terceiros ou apátridas como beneficiários de proteção internacional, para um estatuto uniforme refugiados ou para pessoas elegíveis para proteção subsidiária, e para o conteúdo da proteção concedida.

sofrem violações de seus direitos durante todo o ciclo de deslocamento. O Comitê reconhece que o deslocamento decorrente de conflitos armados, perseguições relacionadas ao gênero e outras graves violações dos direitos humanos que afetam as mulheres agravam os desafios existentes à eliminação da discriminação contra as mulheres. Reconhece também a persistência de outras formas de exploração concomitante ao deslocamento, como o tráfico para fins de exploração sexual ou laboral, de escravidão e de servidão. O Comitê reitera, portanto, a obrigação dos Estados de tratar as mulheres com dignidade e respeito, proteger e cumprir seus direitos sob a Convenção em cada estágio do ciclo de deslocamento⁹, bem como no gozo de soluções duráveis, incluindo integração e/ou reassentamento nos Estados de acolhimento e/ou repatriação voluntária para o seu Estado de origem.

15. Formas de perseguição relacionadas a gênero são formas de perseguição dirigidas contra uma mulher por ser mulher ou que afetam as mulheres de forma desproporcional¹⁰. O Comitê observa que compreender a maneira pela qual os direitos das mulheres são violados é fundamental para a identificação dessas formas de perseguição. O Comitê observa que a violência contra as mulheres, que é uma forma proibida de discriminação contra as mulheres, é uma das principais formas de perseguição sofridas pelas mulheres no contexto do status de refúgio e asilo. Tal violência, assim como outras formas de perseguição relacionadas ao gênero, pode violar disposições específicas da Convenção. Essas formas são reconhecidas como fundamentos legítimos para a proteção internacional na lei e na prática¹¹. Elas podem incluir a ameaça de mutilação genital feminina, casamento forçado/precoce, ameaça de violência e/ou os chamados “crimes de honra”, tráfico de mulheres¹², ataques com ácido, estupro e outras formas de agressão, formas graves de violência doméstica, a imposição da pena de morte ou outras punições físicas existentes nos sistemas de justiça discriminatórios, esterilização forçada¹³, perseguições políticas ou religiosas por sustentar opiniões feministas ou outras e as consequências persecutórias da não conformidade com normas e costumes sociais prescritos por gênero ou por reivindicar seus direitos sob a Convenção.

⁹ A palavra “deslocamento” na presente recomendação geral refere-se àquelas pessoas que fugiram e atravessaram as fronteiras de seus países.

¹⁰ Veja a definição de violência baseada no gênero no parágrafo 6 da recomendação geral n° 19 sobre violência contra a mulher. Ver também ACNUR, “Diretrizes sobre proteção internacional: perseguição relacionada ao gênero no contexto do artigo 1A (2) da Convenção de 1951 e / ou seu Protocolo de 1967 sobre o Estatuto dos Refugiados”, diretriz n° 1 (HCR / GIP / 02 / 01), paras. 3, 9, 16 e 17.

¹¹ Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher, art. 2 e recomendação geral n° 28, parágrafo 9.

¹² Sobre o tráfico como base para o status de refugiado, veja ACNUR, “Diretrizes sobre proteção internacional: a aplicação do artigo 1A (2) da Convenção de 1951 e / ou Protocolo de 1967 relativo ao Status de Refugiado às vítimas de tráfico e pessoas em risco de sendo traficada”, diretriz n° 7 (HCR / GIP / 06/07).

¹³ Recomendação geral n° 19, para. 22; recomendação geral n° 21 sobre a igualdade no casamento e relações familiares, para. 22; e comunicação n° 4/2004, A.S. v. Hungria, opiniões adotadas pela comissão em 14 de agosto de 2006.

16. As solicitações de asilo relacionadas a gênero podem cruzar com outros motivos de discriminação, incluindo idade, raça, etnia/nacionalidade, religião, saúde, classe, casta, ser lésbica, bissexual ou transgênero e outros status¹⁴. O Comitê está preocupado que muitos sistemas de avaliação de asilo continuam a tratar as alegações das mulheres através das lentes das experiências masculinas, o que pode resultar que a avaliação do status de refugiado não está sendo devidamente realizada ou é rejeitada. Embora o gênero não seja especificamente mencionado na definição de refugiado dada na Convenção de 1951 relativa ao Estatuto dos Refugiados, ele pode influenciar ou ditar o tipo de perseguição ou dano sofrido pelas mulheres e as razões para tal tratamento. A definição da Convenção de 1951, adequadamente interpretada, abrange as reivindicações de gênero para o status de refugiado¹⁵. Deve-se enfatizar que os procedimentos de asilo que não levam em conta a situação especial ou as necessidades das mulheres podem impedir uma determinação abrangente de suas reivindicações. Por exemplo, as autoridades de asilo podem entrevistar apenas o “chefe de família” masculino, podem não fornecer entrevistadores e intérpretes do mesmo sexo para permitir que as mulheres apresentem suas reivindicações em um ambiente seguro e sensível ao gênero ou podem entrevistar mulheres solicitantes de asilo na presença de seus maridos ou membros masculinos da família que podem, de fato, ser a fonte ou as fontes de suas queixas.

B. Princípio de não-repatriação

17. O princípio de não-repatriação dos refugiados é o pilar da proteção dos refugiados e é uma norma do direito internacional consuetudinário. Desde sua codificação formal na Convenção de 1951 relativa ao Estatuto dos Refugiados, ela vem se desenvolvendo e foi integrada aos instrumentos internacionais de direitos humanos, a saber, a Convenção contra a Tortura e Outras Penas ou Tratamentos Cruéis, Desumanos ou Degradantes (art. 3) e o Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos (art. 7). Além disso, a proibição de devolução quando existe um risco de tratamento ou punição cruel, desumana ou degradante é codificada em vários tratados regionais de direitos humanos e documentos internacionais não vinculativos¹⁶.

¹⁴ Veja a nota de rodapé 3 acima; comunicação nº 19/2008, Cecilia Kell contra Canadá, pontos de vista adotados pelo Comitê em 28 de fevereiro de 2012, par. 10.2.

¹⁵ ACNUR, “Diretrizes sobre proteção internacional: perseguição relacionada ao gênero”, para. 6 (ver nota de rodapé 9 acima).

¹⁶ Ver, por exemplo, a Carta dos Direitos Fundamentais de 2000 da União Europeia, art. 19 (2); os Princípios de 1966 sobre o Tratamento de Refugiados, adotados pelo Comitê Consultivo Legal Asiático-Africano (art. III (3)); a Declaração sobre o Asilo Territorial, adotada pela Assembleia Geral por sua resolução 2132 (XXII) (art. 3); a Convenção da Organização da Unidade Africana de 1969, que rege os aspectos específicos dos problemas de refugiados em África (art. II (3)); a Convenção Americana sobre Direitos Humanos de 1969 (art. 22 (8)); e a Declaração de Cartagena de 1984 sobre Refugiados (parágrafo 5). Além disso, as disposições de não devolução baseadas no artigo 33 (1) da

18. Tendo em mente que a grande maioria dos Estados se tornou parte de instrumentos internacionais que proíbem a expulsão (*refoulement*) de solicitantes de asilo e refugiados, assim como a prática do Estado e, entre outros, a prática de Estados não signatários da Convenção de 1951 relacionada ao status de refugiado em acolher um grande número de refugiados, muitas vezes em situações de afluência em massa, a proibição de devolução de refugiados, conforme consagrado no artigo 33 da Convenção e complementada por obrigações de não repulsão nos termos do direito internacional dos direitos humanos¹⁷, constitui uma regra do direito internacional consuetudinário¹⁸.

19. O artigo 3 da Convenção contra a Tortura proíbe a remoção de uma pessoa para um país em que haja motivos substanciais para acreditar que ela correria o risco de ser submetida a tortura. O Comitê contra a Tortura, em seu comentário geral nº 2, situou explicitamente a violência e o abuso de gênero no âmbito da Convenção contra a Tortura¹⁹. Os artigos 6 e 7 do Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos também abrangem a obrigação dos Estados de não extraditar, deportar, expulsar ou remover uma pessoa de seu território onde haja motivos substanciais para acreditar que existe um risco real de danos irreparáveis no país para o qual a pessoa será ou poderá ser posteriormente removida. O Comitê de Direitos Humanos também notou que a proibição absoluta de tortura, que faz parte do direito internacional consuetudinário, inclui, como componente essencial do corolário, a proibição de expulsão em vista do risco a tortura, que implica na proibição de qualquer retorno de um indivíduo caso ele ou ela estejam expostos a um risco de tortura, maus-tratos ou privação arbitrária da vida.

20. De acordo com as disposições sobre direitos humanos, nenhum solicitante de asilo ou refúgio deve ser expulso ou devolvido (*refoulé*) de qualquer maneira às fronteiras de territórios onde sua vida ou liberdade ou o direito de ser livre de tortura ou outros tratamentos cruéis, desumanos ou degradantes ou punição estejam ameaçados.

21. O Comitê observa que a Convenção, como um instrumento para prevenir a discriminação contra a mulher, não contém nenhuma provisão explícita sobre o não-repatriação. Na estruturação de seu trabalho sobre comunicações individuais no

Convenção de 1951 sobre o Estatuto dos Refugiados também foram incorporadas aos tratados de extradição e a várias convenções antiterrorismo nos níveis universal e regional.

¹⁷ ACNUR, Declaração dos Estados Partes da Convenção de 1951 e ou seu Protocolo de 1967 relativo ao Estatuto dos Refugiados, adotada em 13 de dezembro de 2001 (HCR / MMSP / 2001/09).

¹⁸ ACNUR, “Opinião consultiva sobre a aplicação extraterritorial das obrigações de não-devolução segundo a Convenção de 1951 relativa ao Estatuto dos Refugiados e seu Protocolo de 1967” (2007), par. 15.

¹⁹ Veja também comunicação nº 35/2011, M.E.N. v. Dinamarca, decisão de inadmissibilidade adotada pelo Comitê em 26 de julho de 2013, par. 8.8.

âmbito do Protocolo Facultativo, o Comitê teve que responder às objeções dos Estados Partes no sentido de que o Comitê não tem competência para tratar de casos apresentados em nome de solicitantes de asilo cujos pedidos foram rejeitados a nível nacional, mas que alegam que estariam expostos ao risco de violência e perseguição sexual e/ou de gênero, se forçosamente retornassem ao seu país de origem. Em resposta, o Comitê notou²⁰, entre outras coisas, que, segundo o Direito Internacional dos Direitos Humanos, o princípio de não-repatriação impõe aos Estados o dever de abster-se de devolver uma pessoa a uma jurisdição na qual ele possa enfrentar sérias violações de direitos humanos, notável privação arbitrária da vida, tortura ou outros tratamentos ou penas cruéis, desumanos ou degradantes. Além disso, o Comitê recorda que os direitos e as liberdades civis e políticas, incluindo o direito à vida e o direito de não ser submetido a tortura ou maus-tratos, estão implicitamente cobertos pela Convenção e, portanto, os Estados estão obrigados a não extraditar, deportar, expulsar ou de outra forma remover uma pessoa do seu território para o território de outro Estado onde haja motivos substanciais para acreditar que existe um risco real de danos irreparáveis.

22. O Comitê considera ainda que, de acordo com o artigo 2 (d) da Convenção, os Estados Partes se comprometem a não praticar qualquer ato ou prática discriminatória contra a mulher e a assegurar que as autoridades e as instituições públicas atuem em conformidade com essa obrigação. Esse dever inclui a obrigação dos Estados Partes de proteger as mulheres de serem expostas a um risco real, pessoal e previsível de formas graves de discriminação contra as mulheres, incluindo violência baseada no gênero, independentemente de tais consequências ocorrerem fora das fronteiras territoriais do Estado Parte remetente: se um Estado Parte tomar uma decisão relacionada a uma pessoa dentro de sua jurisdição, e a consequência necessária e previsível for a de que os direitos básicos da pessoa sob a Convenção estariam seriamente em risco em outra jurisdição, o próprio Estado Parte pode estar violando a Convenção. A previsibilidade da consequência significaria que houve uma violação pelo Estado, mesmo que a consequência ocorra apenas no futuro.

23. O Comitê é, portanto, da opinião de que os Estados Partes têm a obrigação de garantir que nenhuma mulher seja expulsa ou devolvida a outro Estado onde sua integridade física, sua liberdade e sua segurança pessoal sejam ameaçadas, ou onde ela se arrisque a sofrer formas graves de discriminação, incluindo perseguição ou violência baseada no gênero. O que equivale a formas sérias de discriminação contra as mulheres, incluindo a violência baseada no gênero, dependerá das circunstâncias de cada caso²¹.

²⁰ Veja, por exemplo, a comunicação nº 33/2011, M.N.N. v. Dinamarca, decisão de inadmissibilidade adotada pelo Comitê em 15 de julho de 2013, paras. 8,5 e segs.

²¹ Veja neste documento, para. 8.9.

C. Comentários sobre artigos específicos da Convenção

24. Os artigos 1-3, 5 (a) e 15 estabelecem uma obrigação para os Estados Partes de garantir que as mulheres não sejam discriminadas durante todo o processo de refúgio, a partir do momento da chegada às fronteiras. As mulheres requerentes de asilo têm o direito de ter seus direitos respeitados pela Convenção; têm direito a serem tratadas de forma não discriminatória e com respeito e dignidade em todas as ocasiões durante o processo de asilo e a partir daí, inclusive através do processo de encontrar soluções duradouras, uma vez que o estado de asilo tenha sido reconhecido pelo Estado receptor. O Estado receptor tem uma responsabilidade com relação às mulheres que recebem status de asilo quando se trata de ajudá-las, entre outras coisas, a encontrar alojamento adequado, treinamento e/ou oportunidades de emprego, oferecendo apoio legal, médico e psicossocial às vítimas de trauma e oferecendo aulas de idiomas e outras medidas que facilitem sua integração. Além disso, as mulheres requerentes de asilo cujos pedidos são recusados devem receber processos de regresso dignos e não discriminatórios.

25. O artigo 2 (c) da Convenção exige que os procedimentos de asilo do Estado permitam que as alegações de asilo de mulheres sejam apresentadas e avaliadas em base de igualdade, de maneira justa, imparcial e oportuna. Uma abordagem sensível ao gênero deve ser aplicada em todas as fases do processo de asilo. Isto significa que as reivindicações de asilo das mulheres devem ser determinadas por um sistema de asilo que seja informado, em todos os aspectos de sua política e operações, por um entendimento completo das formas específicas de discriminação ou perseguição e abusos de direitos humanos que as mulheres experimentam com base no gênero ou no sexo. Devido a vergonha, estigma ou trauma, algumas mulheres podem relutar em revelar ou identificar a verdadeira extensão da perseguição que sofreram ou temem. É preciso ter em conta o fato de que elas podem continuar a temer pessoas de autoridade ou rejeição e/ou represálias de sua família e/ou comunidade. Em qualquer caso, elas devem ter o direito de apelar contra decisões de asilo em primeira instância.

26. Além disso, os artigos 2, 15 (1) e 16 exigem que os Estados Partes reconheçam que as mulheres podem apresentar reivindicações independentes de asilo. A este respeito, as suas reivindicações podem também ser baseadas em medos relacionados aos seus filhos. Por exemplo, as reivindicações ao status de refugiado podem surgir do medo de que suas filhas sofram mutilação genital feminina, sejam forçadas a casar ou sejam submetidas a ostracismo e exclusão da comunidade por serem meninas²². A alegação de proteção da criança também deve ser considerada por conta própria, de uma maneira sensível à criança, no melhor interesse da

²² ACNUR, “Nota de orientação sobre as reivindicações de refugiados relacionadas com a mutilação genital feminina” (Genebra, 2009), par. 12

criança²³. Uma vez que o requerente principal é reconhecido como refugiado, outros membros da família devem normalmente também ser reconhecidos como refugiados (“status derivativo”).

27. Os danos perpetrados contra mulheres e meninas são, muitas vezes, cometidos por atores não estatais, incluindo familiares, vizinhos ou a sociedade em geral. Nesses casos, o artigo 2 (e) da Convenção exige que os Estados Partes assumam suas obrigações e assegurem que as mulheres sejam efetivamente protegidas contra danos que possam ser causados por atores não-estatais²⁴. Não é suficiente lutar pela igualdade vertical entre homens e mulheres em relação às autoridades públicas; os Estados devem também trabalhar para garantir a não-discriminação no nível horizontal, mesmo dentro da família. O dano perpetrado por atores não-estatais é a perseguição quando o Estado se mostra incapaz ou relutante de impedir tal dano ou proteger o reclamante por causa de políticas ou práticas governamentais discriminatórias²⁵.

28. O Comitê está ciente de que, nos casos em que a perseguição é perpetrada por atores não-estatais, os Estados receptores avançaram para a opção da alternativa de voo interno, segundo a qual uma pessoa não corre risco de ser perseguida por atores não-estatais se ela é transferida para um local seguro dentro do Estado de origem. O Comitê lembra que os artigos 2 (d) e (e) da Convenção exigem que os Estados Partes assegurem que as mulheres sejam protegidas contra a discriminação gerada por atores não-estatais e, no contexto de uma mulher refugiada, observa que a essência do status de refugiado é fornecer proteção efetiva à mulher refugiada. Também observa que, caso a alternativa de voo interno seja considerada pelos Estados receptores, a opção deve estar sujeita a requisitos rigorosos, como a capacidade da mulher de viajar para a área em questão e obter admissão e se estabelecer lá²⁶. Os Estados também devem levar em conta os aspectos e riscos relacionados ao gênero na avaliação de que a realocação interna é permissível²⁷. As dificuldades enfrentadas pelas mulheres em se mudar para outras

²³ Para mais informações sobre pedidos de asilo, consulte o ACNUR, “Diretrizes sobre proteção internacional: pedidos de refúgio para crianças nos termos dos artigos 1 (A) 2 e 1 (F) da Convenção de 1951 e / ou Protocolo de 1967 sobre o Estatuto dos Refugiados”. 8 (2009) (HCR / GIP / 09/08); Comitê sobre os Direitos da Criança, comentário geral nº 6 sobre tratamento de crianças desacompanhadas e separadas fora de seu país de origem; e o comentário geral nº 14 sobre o direito da criança de ter seus melhores interesses como consideração primária (art. 3, para. 1).

²⁴ Recomendação geral nº. 19, paras. 9 e 10.

²⁵ ACNUR, “Diretrizes sobre proteção internacional: perseguição relacionada ao gênero”, para. 19 (ver nota de rodapé 9 acima).

²⁶ Salah Sheekh v. Países Baixos, pedido nº 1948/04, sentença de 11 de janeiro de 2007 do Tribunal Europeu dos Direitos do Homem, citada no processo Sufi e Elmi contra o Reino Unido, pedidos nº s 8319/07 e 11449/07, sentença de 28 de junho de 2011 do Tribunal Europeu dos Direitos Humanos, par. 266.

²⁷ ACNUR, “Diretrizes sobre proteção internacional: 'alternativa de fuga ou mudança interna' dentro do contexto do artigo 1A (2) da Convenção de 1951 e / ou do Protocolo de 1967 relativo à Estatuto dos Refugiados”, orientação nº 4 (HCR / GIP / 03/04); ACNUR, “Nota de orientação sobre as

partes de seus países de origem podem incluir restrições ou proibições legais, culturais e/ou sociais quanto a mulheres que viajam ou vivem sozinhas, realidades práticas como problemas para garantir acomodação, cuidados infantis e sobrevivência econômica sem apoio da família ou da comunidade, e risco de assédio e exploração, incluindo exploração sexual e violência.

29. O Comitê reconhece que, como questão de direito internacional, as autoridades do país de origem são as principais responsáveis por oferecer proteção aos cidadãos, assegurando, inclusive, que as mulheres gozem de seus direitos sob a Convenção e é somente quando tal proteção não é garantida ou disponível que a proteção internacional é invocada para proteger os direitos humanos básicos que estão seriamente em risco. No entanto, o Comitê observa que o fato de uma mulher solicitante de asilo não ter procurado a proteção do Estado ou ter feito uma reclamação às autoridades antes de sua saída do país de origem não deve prejudicar seu pedido de refúgio, especialmente quando nesse país a violência contra as mulheres é tolerada ou há um padrão de falha na resposta às queixas de abuso das mulheres. Não seria realista exigir que ela buscasse proteção antes de seu voo. Ela também pode não ter confiança no sistema de justiça e no acesso à justiça ou temer abuso, assédio ou retaliação por fazer tais queixas²⁸.

30. De acordo com a Convenção, os Estados Partes são obrigados a tomar medidas proativas para garantir que os fundamentos legalmente reconhecidos de perseguição, incluindo os enumerados na Convenção de 1951 relativa ao Estatuto dos Refugiados (raça, religião, nacionalidade, pertencer a um determinado grupo social e opinião política), recebem uma interpretação sensível ao gênero. Além disso, o gênero pode ser usado como um fator para reconhecer a participação em um determinado grupo social ou, de fato, como uma característica identificadora de tal grupo para fins de concessão do status de refugiado sob a Convenção de 1951. Os Estados Partes também são encorajados a adicionar sexo e/ou gênero como uma base adicional para o status de refugiado em sua legislação nacional.

31. O Comitê observa que as alegações de asilo de mulheres são regularmente classificadas como “grupo social” na definição de refugiado, o que pode reforçar as noções estereotipadas de mulheres como vítimas dependentes. O artigo 5 da Convenção exige que os Estados Partes avaliem as alegações de asilo das mulheres sem preconceitos e noções estereotipadas de mulheres baseadas na inferioridade ou superioridade de ambos os sexos. Os estereótipos de gênero afetam o direito das mulheres a um processo de asilo justo, e as autoridades de refúgio devem tomar

reivindicações de refugiados relacionadas com a mutilação genital feminina”, paras. 28-32 (ver nota 21 acima).

²⁸ Comunicação n.º 5/2005, Şahide Goekce (falecido) v. Áustria, opiniões adotadas pela comissão em 6 de agosto de 2007; comunicação n.º 6/2005, Fatma Yildirim (falecida) v. Áustria, opiniões adotadas pelo Comitê em 6 de agosto de 2007.

precauções para não criar padrões baseados em noções preconcebidas de violência e perseguição com base no gênero²⁹. Além disso, as mulheres são agentes ativos que desempenham papéis importantes como líderes políticos, membros de governos ou grupos de oposição, jornalistas, defensores dos direitos humanos e ativistas, advogados e juízes, entre outros. São visados por causa das suas opiniões políticas e/ou atividades, incluindo a expressão dos direitos das mulheres. Assim, o artigo 7 da Convenção exige que os Estados Partes tomem medidas para realizar a igualdade para as mulheres na vida política e pública. Por conseguinte, pode ser apropriado que as mulheres apresentem pedidos de asilo por motivo de perseguição ou motivos políticos, religiosos, raciais e étnicos, incluindo situações em que foram obrigadas a fugir do seu país de origem devido a agressões externas, ocupação e dominação estrangeira ou grave conflito civil³⁰.

32. Em consonância com os artigos 2 (c) e 15 (1) da Convenção, os Estados Partes devem tomar medidas para eliminar a discriminação contra as mulheres nas esferas pública e privada e devem confirmar a igualdade das mulheres com os homens perante a lei. Para este fim, os Estados devem tomar medidas positivas para garantir que as mulheres não sejam discriminadas e que recebam proteção legal efetiva durante todo o processo de asilo, inclusive prestando assistência jurídica, representação legal e assistência, conforme necessário³¹.

33. Os artigos 3 e 10 a 13 da Convenção estabelecem que as mulheres que buscam asilo e as mulheres refugiadas tenham direito, sem discriminação, a acomodação, educação, saúde e outros tipos de apoio, inclusive alimentação, vestuário e serviços sociais necessários, adequados às suas necessidades específicas como mulheres. Além disso, as mulheres refugiadas devem receber fontes de subsistência e oportunidades de emprego³². As obrigações incluem o fornecimento de informações sobre seus direitos e informações práticas sobre como obter acesso a tais serviços em um idioma que elas entendam. Dados os altos níveis de analfabetismo entre as mulheres em algumas sociedades, pode ser necessária uma assistência especial.

34. A sensibilidade de gênero deve estar refletida nos arranjos de recepção, levando em conta as necessidades específicas das vítimas de abuso e exploração sexual, de trauma e tortura ou maus-tratos e de outros grupos particularmente

²⁹ Comunicação nº 18/2008, Karen Tayag Vertido contra Filipinas, opiniões adotadas pela Comissão em 16 de julho de 2010, paras. 8,4 e 8,9 (iv); comunicação nº 20/2008, V.K. v. Bulgária, opiniões adotadas pelo Comitê em 25 de julho de 2011.

³⁰ Recomendação geral nº 28, paras. 10 e 11.

³¹ Ibid., para. 34; ver também Convenção de 1951 relativa ao Estatuto dos Refugiados, arts. 16 e 25.

³² Declaração Universal dos Direitos Humanos, art. 25; ver também a Convenção de 1951 relativa ao Status de Refugiado, arts. 13 e 17-23.

vulneráveis de mulheres e meninas³³. Os arranjos de recepção devem também permitir a unidade da família presente no território, em particular no contexto dos centros de acolhimento³⁴. Como regra geral, mulheres grávidas e lactantes, que têm necessidades especiais, não devem ser detidas³⁵. Onde a detenção de mulheres requerentes de asilo é inevitável, instalações e materiais separados são necessários para atender às necessidades específicas de higiene das mulheres. O uso de guardas e sentinelas femininas deve ser promovido. Todo o pessoal designado para trabalhar com mulheres detidas deve receber treinamento relacionado às necessidades específicas de gênero e aos direitos humanos das mulheres³⁶. De acordo com os artigos 1, 2, 5 (a) e 12 da Convenção, não atender às necessidades específicas das mulheres em detenção de imigração e assegurar o tratamento respeitoso das mulheres detidas requerentes de asilo poderia constituir discriminação na aceção da Convenção³⁷. Não menos importante, para evitar a violência contra a mulher, são necessárias instalações separadas para homens e mulheres detidos, a não ser em unidades familiares, e alternativas à detenção devem ser disponibilizadas³⁸.

D. Recomendações específicas do Comitê³⁹

35. Os Estados Partes devem rever e remover quaisquer reservas à Convenção; considerar a ratificação do Protocolo Facultativo à Convenção; e considerar a adesão à Convenção de 1951 relativa ao Estatuto dos Refugiados e ao Protocolo a respeito

³³ Comité Executivo do Programa do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados, conclusão no. 93 (LIII) sobre o acolhimento de requerentes de asilo no contexto de sistemas individuais de asilo, par. (b) (iii).

³⁴ *Ibid.*, Para. (b) (iv); Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher, art. 16.

³⁵ Regras das Nações Unidas para o Tratamento de Mulheres Presas e Medidas Não-Privativas para Mulheres Infratores (as Regras de Bangkok) (Resolução 65/229 da Assembleia Geral, anexo), regra 42; ACNUR, Diretrizes sobre os Critérios Aplicáveis e Normas Relativas à Detenção de Requerentes de Asilo e Alternativas à Detenção (Genebra, 2012).

³⁶ The Bangkok Rules, rules 5, 19 and 33 (1); UNHCR, Guidelines on the Applicable Criteria and Standards relating to the Detention of Asylum-Seekers and Alternatives to Detention, para. 9.3.

³⁷ Comunicação No. 23/2009, Inga Abramova Vs. Bielorrússia, opiniões adotadas pela Comissão em 25 de julho de 2011, paras. 7,5 e 7,7; ver também as Regras de Bangkok e a recomendação geral No. 24 sobre mulheres e saúde, par. 6.

³⁸ Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos, art. 9. O Comitê de Direitos Humanos afirmou a obrigação de considerar meios menos invasivos para atingir o mesmo objetivo (ver comunicação nº 900/1999, C. v. Austrália, opiniões adotadas pelo Comitê de Direitos Humanos em 28 de outubro de 2002, para. 8.2 Veja também ACNUR, Diretrizes sobre os Critérios e Critérios Aplicáveis à Detenção de Solicitantes de Asilo e Alternativas à Detenção, parágrafo 9.3.

³⁹ O Comitê reconhece que a grande maioria dos refugiados é acolhida por países em desenvolvimento que estão sobrecarregados e incapazes de enfrentar os desafios enfrentados por significativos fluxos de refugiados. O Comitê lembra que a proteção de refugiados é uma responsabilidade coletiva. Portanto, e sem comprometer ou minar as obrigações dos Estados Partes, exorta a comunidade internacional, em particular os Estados não-receptores, a expressar sua solidariedade através da partilha de responsabilidades, ajudando os países receptores a cumprir suas obrigações internacionais. Devem, entre outras coisas, adotar medidas proativas, como conceder assistência técnica e financeira adequada aos Estados para aliviar os desafios enfrentados pelo afluxo maciço de refugiados e apoiar financeiramente as Nações Unidas e outras agências internacionais ou regionais encarregadas de fornecer proteção e serviços aos refugiados.

de 1967, bem como a outros instrumentos internacionais e regionais relevantes. Devem eliminar quaisquer reservas a esses instrumentos, adotar uma lei de asilo em consonância com esses instrumentos e aplicar esses instrumentos de forma complementar.

36. Os Estados que são partes de instrumentos regionais de refugiados ou asilo devem assegurar que eles respeitem os direitos das mulheres que necessitam de proteção internacional e aplicar esses instrumentos de uma maneira sensível ao gênero. Devem também garantir que as mulheres usufruam dos benefícios desses instrumentos sem discriminação e com base na igualdade de direitos⁴⁰.

37. Os Estados devem adotar legislação e outras medidas para respeitar o princípio de não expulsão, em conformidade com as obrigações existentes no direito internacional, e tomar todas as medidas necessárias para assegurar que as vítimas de formas graves de discriminação, incluindo formas de perseguição relacionadas ao gênero, que necessitam de proteção, independentemente de sua condição ou residência, não sejam devolvidas sob nenhuma circunstância a nenhum país em que sua vida esteja em risco ou onde possam estar sujeitas a formas sérias de discriminação, incluindo violência baseada em gênero, ou tortura ou pena ou tratamento desumano ou degradante⁴¹.

38. Os Estados Partes devem interpretar a definição de refugiado na Convenção de 1951 relativa ao Estatuto dos Refugiados, em conformidade com as obrigações de não discriminação e igualdade⁴²; integrar plenamente uma abordagem sensível ao gênero, enquanto interpretar todos os fundamentos legalmente reconhecidos; classificar as reclamações relacionadas a gênero sob a condição de membro de um determinado grupo social, quando necessário; e considerar a adição dos critérios de sexo e/ou gênero, bem como a razão de ser lésbica, bissexual ou transgênero e outro status à lista de motivos para o status de refugiado em sua legislação nacional de refúgio.

⁴⁰ Organização da Convenção da Unidade Africana que rege os aspectos específicos dos problemas de refugiados na África de 1969; Declaração de Cartagena sobre Refugiados, 1984; e a Diretiva 2011/95 / UE do Parlamento Europeu e do Conselho da União Europeia, de 13 de dezembro de 2011, relativa a normas para a qualificação de nacionais de países terceiros ou apátridas como beneficiários de proteção internacional a um estatuto uniforme para os refugiados ou pessoas elegíveis para proteção subsidiária e para o conteúdo da proteção concedida.

⁴¹ Ver Convenção do Conselho da Europa para Prevenir e Combater a Violência contra a Mulher e a Violência Doméstica, art. 61 e 1951 Convenção Relativa ao Status de Refugiado, art. 33.

⁴² Veja as diretrizes do ACNUR sobre proteção internacional, incluindo “Diretrizes sobre proteção internacional: perseguição relacionada ao gênero no contexto do artigo 1A (2) da Convenção de 1951 e/ou seu Protocolo de 1967 relativo ao Status de Refugiado”, diretriz nº 1 (HCR/GIP/02/01); “Diretrizes sobre proteção internacional: 'Afiliação de um determinado grupo social' no contexto do artigo 1A (2) da Convenção de 1951 e/ou seu Protocolo de 1967 relativo ao Status de Refugiado”, diretriz nº 2 (HRC/GIP/02/02); e “Diretrizes sobre proteção internacional No. 9: reivindicações de refúgio com base na orientação sexual e / ou identidade de gênero dentro do contexto do artigo 1A (2) da Convenção de 1951 e / ou seu Protocolo de 1967 sobre o Status de Refugiado” (HRI/GIP/12/09).

39. Os Estados Partes devem informar ao Comitê sobre sua política nacional e legislação relativa a solicitantes de asilo e refugiados e coletar, analisar e disponibilizar dados estatísticos delimitados por sexo e tendências ao longo do tempo sobre pedidos de refúgio, países de origem, razões para requerer asilo e estatísticas de reconhecimento.

40. Os Estados Partes devem assegurar que recursos humanos e financeiros adequados sejam disponibilizados para a implementação da Convenção em relação aos solicitantes de asilo e refugiados, incluindo aspectos relacionados a gênero dessa implementação, e procurar aconselhamento e assistência técnica conforme necessário.

41. Os Estados Partes devem cooperar com todas as agências das Nações Unidas, em particular o Escritório do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR), em relação aos sistemas e procedimentos de asilo para dar efeito às disposições da Convenção e outros instrumentos para os refugiados, visando promover os direitos das mulheres requerentes de asilo e refugiados⁴³. Devem colaborar com a sociedade civil e com organizações não-governamentais de base que apoiem as mulheres requerentes de asilo e refugiados.

42. Os procedimentos de asilo dos Estados Partes devem assegurar que as mulheres possam apresentar requerimentos de asilo independentes e que sejam ouvidas separadamente, mesmo que façam parte de uma família em busca de refúgio. Os Estados Partes devem aceitar que, quando o requerente principal é reconhecido como refugiado, outros membros da família devem normalmente também ser reconhecidos como refugiados (“status de derivativo”). Assim como uma criança pode obter o status de refugiado do reconhecimento de um dos pais como refugiado, um pai deve receber um status derivado com base no status de refugiado da criança⁴⁴. É essencial que as mulheres que são reconhecidas como refugiadas, sejam em seu próprio direito, seja como detentoras de status derivado, recebam uma documentação individual para provar seu status, sejam protegidas contra a expulsão (refoulement) e assegurem direitos associados.

43. Os Estados Partes não devem considerar que uma mulher solicitante de refúgio não tem credibilidade pela simples razão de falta de documentação para sustentar sua reivindicação de refúgio. Em vez disso, eles devem levar em conta que

⁴³ Convenção de 1951 relativa ao Estatuto dos Refugiados, art. 35; Protocolo de 1967 à Convenção de 1951 relativa ao Estatuto dos Refugiados, art. II; Estatuto do Escritório do Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (Resolução 428 (V) da Assembleia Geral, anexo), par. 8.

⁴⁴ Comitê Executivo do Programa do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados, conclusão nº 88 (L) sobre a proteção da família do refugiado, par. (b) (iii); ACNUR, “Diretrizes sobre proteção internacional: pedidos de asilo infantil”, par. 9 (ver nota de rodapé 22 acima).

as mulheres em muitos países não possuem documentação em seus respectivos países de origem e buscam estabelecer credibilidade por outros meios.

44. Os Estados Partes devem assegurar que suas autoridades de polícia de fronteira e de imigração sejam adequadamente treinadas, supervisionadas e monitoradas em relação a práticas sensíveis e não discriminatórias de gênero ao lidar com mulheres requerentes de asilo e refugiadas. Eles devem garantir que adotem e implementem uma abordagem sensível ao gênero de um sistema de identificação adequado para mulheres requerentes de asilo e refugiados que não seja baseado em preconceitos e noções estereotipadas de mulheres, inclusive para vítimas de tráfico e/ou exploração sexual⁴⁵.

45. Os Estados Partes devem reconhecer que o tráfico faz parte da perseguição relacionada ao gênero, de modo que mulheres e meninas que são vítimas de tráfico ou que temem ser vítimas devem ser informadas sobre e desfrutar efetivamente do direito de acesso aos procedimentos de asilo sem discriminação ou pré-condições. Os Estados Partes são encorajados a classificar as vítimas de tráfico sob o “grupo social” fundamentado na definição de refugiado, de acordo com as “Diretrizes sobre proteção internacional do ACNUR: a aplicação do artigo 1A (2) da Convenção de 1951 e/ou Protocolo de 1967 relacionado ao Status de Refugiados às vítimas de tráfico e pessoas em risco de serem traficadas” e recomenda-se que tomem medidas para que as mulheres e meninas não sejam devolvidas a lugares onde corram o risco de serem novamente traficadas.

46. Os Estados Partes devem estabelecer mecanismos de rastreamento adequados para a identificação precoce de mulheres requerentes de asilo com proteção específica e necessidades de assistência, incluindo mulheres com deficiência, meninas desacompanhadas⁴⁶, vítimas de trauma, vítimas de tráfico e/ou prostituição forçada, vítimas de violência sexual e vítimas de tortura e/ou maus-tratos⁴⁷.

47. Os Estados Partes devem assegurar que os entrevistadores e os tomadores de decisão em todos os níveis tenham o treinamento, as ferramentas e a orientação necessários para a adjudicação dos pedidos de asilo relacionados a gênero. Reconhecendo as disposições pertinentes da Convenção, os Estados Partes devem desenvolver políticas em consonância com a presente recomendação geral e com as

⁴⁵ Comunicação n.º 15/2007, *Zhen Zhen Zheng v. Países Baixos*, pareceres adotados pelo Comitê em 27 de outubro de 2008, par. 9.1 (a); ver também Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher, art. 5; e recomendação geral n.º 25, para. 7.

⁴⁶ Comitê sobre os Direitos da Criança, comentário geral n.º 6 sobre tratamento de crianças desacompanhadas e separadas fora de seu país de origem, par. 31 (i).

⁴⁷ Comitê Executivo do Programa do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados, conclusão no. 93 (LIII) sobre o acolhimento de requerentes de asilo no contexto de sistemas individuais de asilo, par. (b) (iii).

“Diretrizes sobre proteção internacional do ACNUR: perseguição relacionada ao gênero no contexto do artigo 1A (2) da Convenção de 1951 e/ou o seu Protocolo de 1967 relativo ao Status de Refugiado”.

48. Os Estados devem assegurar, ao longo do procedimento de refúgio e durante o processo de integração para mulheres refugiadas, um padrão de vida adequado, incluindo alojamento seguro, instalações sanitárias e de saúde, alimentos, vestimentas e serviços sociais necessários, além de fontes de subsistência e oportunidades de emprego para mulheres requerentes de asilo e refugiados, e providenciar mecanismos apropriados de monitoramento e reclamação nas instalações de recepção⁴⁸.

49. Os Estados devem reconhecer em suas legislações que buscar asilo não é um ato ilícito e que as mulheres requerentes de asilo não devem ser penalizadas (inclusive por detenção) por sua entrada ou permanência ilegal se se apresentarem às autoridades sem demora e mostrarem justa causa por sua entrada ou permanência ilegal⁴⁹. Como regra geral, a detenção de mulheres grávidas e lactantes, que têm necessidades especiais, deve ser evitada, enquanto que as crianças não devem ser detidas com suas mães, a menos que isso seja o único meio de manter a unidade familiar e esteja de acordo com o melhor interesse da criança. Alternativas à detenção, incluindo liberação com ou sem condições, devem ser consideradas em cada caso individual e especialmente quando instalações separadas para mulheres e/ou famílias não estiverem disponíveis.

50. Os Estados Partes devem instituir salvaguardas processuais com perspectiva de gênero nos procedimentos de asilo para garantir que as mulheres requerentes de asilo possam apresentar seus casos com base na igualdade e na não discriminação. Os Estados Partes devem assegurar:

a. Que as mulheres requerentes de asilo tenham direito a um pedido de asilo independente e, a este respeito, devam ser entrevistadas separadamente, sem a presença de membros masculinos da família, para que tenham a oportunidade de apresentar o seu caso;

b. Que as mulheres em busca de asilo recebam informações sobre o status do processo de determinação e como obter acesso a ele, além de aconselhamento jurídico, de uma maneira e linguagem que elas entendam. Devem ser informadas do direito de e, mediante solicitação, a definição de uma mulher como entrevistadora e intérprete;

c. Que as mulheres requerentes de asilo tenham acesso a uma representação legal competente antes da entrevista inicial sobre asilo. Quando necessário, elas devem receber assistência jurídica gratuita. As meninas desacompanhadas e separadas

⁴⁸ Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres, arts. 2 (c) e (f) e 3.

⁴⁹ Convenção de 1951 relativa ao Status de Refugiado, art. 31.

devem, em todos os casos, ser designadas a um representante legal qualificado e a um tutor para auxiliá-las no procedimento de asilo e garantir o respeito aos seus melhores interesses⁵⁰;

d. Que os entrevistadores usem técnicas e procedimentos sensíveis ao gênero, à idade e a outros fatores intersetoriais de discriminação e desvantagem que compõem as violações dos direitos humanos vivenciadas por mulheres refugiadas e requerentes de asilo;

e. Que um ambiente de entrevista de apoio seja estabelecido para que a requerente possa fornecer sua conta, incluindo a divulgação de informações pessoais e confidenciais, especialmente para sobreviventes de trauma, tortura e/ou maus-tratos e violência sexual, e que tempo suficiente seja alocado para entrevistas;

f. Que creches sejam disponibilizadas durante as entrevistas para que a requerente não tenha que apresentar sua reclamação, envolvendo informações sigilosas, na frente de seus filhos;

g. Que, embora a requerente de asilo normalmente tenha o ônus de provar seu caso de asilo, o dever de verificar e avaliar todos os fatos relevantes seja compartilhado entre o requerente e o examinador. O limite para aceitação de pedidos de asilo deve ser medido não contra a probabilidade, mas contra a possibilidade razoável de que o requerente tenha um receio fundado de perseguição ou de que ela seja exposta a perseguição no retorno;

h. Que, em alguns casos, o examinador use todos os meios à sua disposição para produzir as evidências necessárias em apoio ao requerimento, inclusive buscando e coletando informações relevantes de gênero, de fontes governamentais e não governamentais confiáveis, sobre os direitos humanos no país de origem;

i. Que a divulgação tardia do requerente durante o procedimento de asilo por violência sexual e outros eventos traumáticos não leve automaticamente a um julgamento adverso sobre sua credibilidade. A relutância em identificar a verdadeira extensão da perseguição sofrida ou temida pode resultar de sentimentos de vergonha, estigma ou trauma. Declarações relativas à natureza confidencial das entrevistas, incluindo que as informações fornecidas pela mulher não serão compartilhadas com membros de sua família sem o seu consentimento, devem ser práticas padrão;

j. Que os mecanismos de encaminhamento para aconselhamento psicossocial e outros serviços de apoio, quando necessário, tanto antes como depois da entrevista com o asilo, sejam disponibilizados;

k. Que, no caso de indeferimento do pedido, a decisão deverá ser fundamentada e o reclamante deverá poder recorrer contra um órgão competente;

l. Que, no contexto de soluções duradouras, o regresso voluntário do exílio dos refugiados e a sua reintegração sustentável na segurança serão levados a cabo com

⁵⁰ Ver Comitê sobre os Direitos da Criança, comentário geral nº 6 sobre tratamento de crianças desacompanhadas e separadas fora de seu país de origem, paras. 21, 33, 36 e 39; Comitê Executivo do Programa do Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados, conclusão nº 107 (LVIII) sobre crianças em risco, par. (g) (viii).

dignidade e que a segurança social e econômica dos refugiados será garantida⁵¹. Os Estados que reconheceram o status de refugiado das mulheres requerentes deverão assegurar que a integração local seja realizada com base na igualdade e não discriminação e que as mulheres sejam tratadas com dignidade.

V. Aplicação da não discriminação e igualdade de gênero aos processos de determinação da nacionalidade e apatridia

A. Comentários gerais

51. A Convenção é uma ferramenta significativa nos esforços internacionais para prevenir e reduzir a apatridia, porque esta afeta particularmente mulheres e meninas em relação aos direitos de nacionalidade⁵². A Convenção exige proteção integral da igualdade das mulheres em questões de nacionalidade. A nacionalidade é o vínculo legal entre uma pessoa e um Estado e é fundamental para garantir a plena participação na sociedade. A nacionalidade é também essencial para garantir o exercício e o gozo de outros direitos, incluindo o direito de entrar e residir permanentemente no território de um Estado e de regressar a esse Estado a partir do estrangeiro. O artigo 9 da Convenção é, portanto, essencial para o gozo de todos os direitos humanos das mulheres. Embora os direitos humanos devam ser desfrutados por todos, independentemente do status de nacionalidade, na prática a nacionalidade é frequentemente um pré-requisito para o desfrute dos direitos humanos básicos. Sem nacionalidade, as meninas e as mulheres estão sujeitas a discriminação combinada como mulheres e como não nacionais ou apátridas.

52. O artigo 9 (2) da Convenção estabelece que as mulheres devam ter os mesmos direitos que os homens para adquirir, manter ou mudar sua nacionalidade, independentemente de casamento e divórcio e do que seus maridos fazem com sua própria nacionalidade. As mulheres podem também, de acordo com a Convenção, transmitir a sua nacionalidade aos seus filhos, nas mesmas condições que os seus maridos, quer estejam no seu próprio país, quer estejam no estrangeiro.

53. Sem status de nacionais ou cidadãos⁵³, mulheres e meninas apátridas são frequentemente marginalizadas, privadas do direito de votar ou de se candidatar a cargos públicos e pode lhes ser negado o acesso a benefícios públicos, a escolha de residência e a liberdade de movimento, além do acesso a vários direitos e benefícios

⁵¹ Comitê Executivo do Programa do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados, conclusão nº 109 (LXI) sobre situações prolongadas de refugiados.

⁵² Um apátrida é definido no direito internacional consuetudinário e no artigo 1 (1) da Convenção de 1954 relativa ao Estatuto dos Apátridas como alguém que “não é considerado nacional por nenhum Estado sob o funcionamento de sua lei”. A Comissão de Direito Internacional considerou a definição do artigo 1 (1) da Convenção de 1954 como parte do direito internacional consuetudinário (A / 61/10, cap. IV, para. 49). Ver também o ACNUR, Manual sobre a Proteção de Apátridas: sob a Convenção de 1954 relativa ao Estatuto dos Apátridas (Genebra, 2014).

⁵³ Os termos “nacionalidade” e “cidadania” são usados de forma intercambiável.

decorrentes do status como nacional, incluindo direitos a educação, assistência médica, propriedade ou emprego.

54. As leis de nacionalidade podem discriminar direta ou indiretamente as mulheres. As disposições legislativas que parecem ser neutras em termos de gênero podem, na prática, ter um impacto desproporcional e negativo no exercício do direito à nacionalidade pelas mulheres. As mulheres continuam mais propensas que os homens a mudar sua nacionalidade para a de seu cônjuge estrangeiro quando casam com estrangeiros e, portanto, correm maior risco de apatridia se houver uma lacuna na legislação nacional que permite ou exige que renunciem à sua nacionalidade sem ter adquirido ou recebido garantias de que adquirirão a nacionalidade do cônjuge. A proibição da dupla nacionalidade em muitas leis de nacionalidade aumenta a probabilidade de apatridia. Em muitos casos, as mulheres não podem transmitir sua nacionalidade a seus maridos estrangeiros. A discriminação baseada em sexo e gênero nas leis de nacionalidade continua a ter um impacto significativo e prejudicial no gozo das mulheres e de seus filhos de seus direitos humanos. A desigualdade de gênero persiste nas leis e práticas de nacionalidade de um número significativo de países e pode levar as mulheres a se tornarem apátridas. A desigualdade de gênero também pode tornar as crianças apátridas quando suas mães são impedidas, em igualdade de condições com os pais, de transmitir sua nacionalidade aos filhos. Desta forma, a discriminação contra as mulheres pode levar a um ciclo de apatridia que pode ser perpetuado de geração em geração⁵⁴.

55. Os requisitos para a naturalização também podem discriminar indiretamente as mulheres, pois podem exigir o preenchimento de condições ou critérios mais difíceis de serem preenchidos pelas mulheres do que pelos homens, como adquirir proficiência na língua de um Estado anfitrião, o que pode ser mais difícil para as mulheres, incluindo mulheres apátridas, que sofreram impedimento prévio ou atual de seu direito de acesso à educação formal. Outros requisitos, como autossuficiência econômica ou propriedade, também podem ser mais difíceis para as mulheres preencherem como indivíduos. Situações de apatridia seguidas do casamento com um estrangeiro e requisitos de naturalização, como mencionado no parágrafo 54 acima, podem levar as mulheres a dependerem econômica, social, cultural e linguisticamente dos homens e, por sua vez, expor as mulheres a um risco maior de exploração.

56. O registro de nascimento também está intimamente ligado ao gozo das mulheres e de seus filhos do direito à nacionalidade. O registro de nascimento fornece uma prova da identidade e aquisição da nacionalidade de uma pessoa com

⁵⁴ ACNUR, “Diretrizes sobre a apatridia nº 4: garantir o direito de todas as crianças de adquirir uma nacionalidade”, paras. 13-15 (ver nota de rodapé 6 acima).

base na descendência (*jus sanguinis*) ou local de nascimento (*jus soli*). Na prática, a discriminação indireta, as práticas culturais e a pobreza muitas vezes tornam impossível para as mães, especialmente mães solteiras, registrar seus filhos em igualdade de condições com os pais. A falha em registrar o nascimento de uma criança pode prejudicar ou anular o efetivo desfrute da criança de uma série de direitos, incluindo o direito à nacionalidade, a um nome e identidade, à igualdade perante a lei e ao reconhecimento da capacidade legal.

57. Leis ou práticas discriminatórias podem levar as mulheres e seus filhos a serem impossibilitadas de acessar a documentação que comprove sua identidade e nacionalidade. Na ausência de prova de identidade e nacionalidade, uma mulher e seus filhos podem ser confrontados com restrições à liberdade de movimento, problemas de acesso à proteção diplomática, detenção prolongada até a determinação da prova de identidade e nacionalidade e, finalmente, a uma situação em que nenhum Estado os considera nacionais e são tornados apátridas.

58. Dada a importância crítica da nacionalidade para a plena participação das mulheres na sociedade⁵⁵, o número significativo e a natureza das reservas feitas por alguns Estados Partes ao artigo 9 da Convenção prejudicam o objetivo e a finalidade da Convenção. Os direitos à nacionalidade e à não discriminação contidos em muitos outros instrumentos internacionais de direitos humanos⁵⁶, que reforçam a igualdade de direitos das mulheres à nacionalidade, também levantam a questão da validade e do efeito legal de tais reservas. O Comitê nota com interesse a tendência para a retirada ou, pelo menos, o estreitamento das reservas ao artigo 9 e a tendência relacionada dos Estados Partes para introduzir a igualdade formal entre homens e mulheres nas leis de nacionalidade, reduzindo, assim, o risco de discriminação contra as mulheres e, em particular, da apatridia entre mulheres e seus filhos.

B. Comentários sobre os artigos específicos da Convenção

59. O artigo 9 da Convenção estabelece que as mulheres têm o direito de adquirir, mudar ou manter sua nacionalidade e conferir sua nacionalidade a seus filhos, em igualdade de oportunidades com os homens. O Comitê interpretou que este direito também se aplica aos cônjuges⁵⁷.

⁵⁵ Ver recomendação geral nº 21, para. 6.

⁵⁶ Declaração Universal dos Direitos Humanos, art. 15; Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos, arts. 2, 3, 24 e 26; Convenção sobre os Direitos da Criança, art. 7; Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial, art. 5; Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, art. 18; e Convenção Internacional sobre a Proteção dos Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes e Membros de Suas Famílias, art. 29.

⁵⁷ CEDAW/C/KWT/CO/3-4, para. 37.

60. O artigo 9 (1) exige que os Estados Partes assegurem que, nem o casamento com um estrangeiro, nem a mudança de nacionalidade pelo marido durante o casamento mudam automaticamente a nacionalidade da esposa, tornam-na apátrida ou a forçam à nacionalidade do marido. As mulheres podem se tornar apátridas como resultado de leis e práticas discriminatórias nas quais, por exemplo, a nacionalidade de uma mulher é automaticamente perdida após o casamento com um estrangeiro e ela não pode adquirir a nacionalidade de seu marido com base no casamento; se o marido mudar de nacionalidade, ficar sem pátria ou morrer; ou quando seu casamento termina em divórcio.

61. O artigo 9 (2) da Convenção requer que os Estados Partes assegurem que mulheres e homens tenham iguais direitos de conferir sua nacionalidade a seus filhos. O não cumprimento pelos Estados Partes de suas obrigações nos termos do artigo 9 (2) coloca as crianças em risco de apatridia. As leis de nacionalidade que concedem a nacionalidade somente através da descendência paterna infringem o artigo 9 (2) e podem tornar as crianças apátridas se:

- a. O pai é apátrida;
- b. As leis do país do pai não lhe permitem conferir nacionalidade em certas circunstâncias, como quando a criança nasce no exterior;
- c. O pai é desconhecido ou não é casado com a mãe no momento do nascimento da criança;
- d. O pai não pôde cumprir medidas administrativas para conferir sua nacionalidade ou adquirir prova de nacionalidade para seus filhos porque, por exemplo, ele morreu, foi forçado a se separar de sua família ou não pode preencher documentação onerosa ou outros requisitos;
- e. O pai não está disposto a cumprir medidas administrativas para conferir sua nacionalidade ou adquirir prova de nacionalidade para seus filhos, por exemplo, se ele abandonou a família.

62. Os artigos 1 a 3 da Convenção também apoiam o direito das mulheres de se beneficiar, em igualdade de oportunidades com os homens, da naturalização para si e para seus cônjuges. A discriminação contra as mulheres a esse respeito impede a redução da apatridia. O mesmo se aplica quando as mulheres não podem conferir sua nacionalidade a seus cônjuges apátridas. Pode também criar riscos adicionais de apatridia no caso de crianças nascidas de tais uniões.

C. Recomendações específicas

63. À luz do exposto, o Comitê recomenda que os Estados Partes que ainda não o tenham feito:

a. Examinar e retirar suas reservas ao artigo 9 da Convenção, por serem incompatíveis com o objeto e o propósito da Convenção e, portanto, serem proibidas nos termos do artigo 28 (2)⁵⁸;

b. Analisar e reformar suas leis de nacionalidade para garantir a igualdade de mulheres e homens no que diz respeito a aquisição, mudança e retenção da nacionalidade e permitir que as mulheres transmitam sua nacionalidade a seus filhos e seus cônjuges estrangeiros e garantir que quaisquer obstáculos à implementação prática de tais leis serão removidos, em plena conformidade com os artigos 1 a 3 e 9 da Convenção;

c. Revogar leis que estipulem a aquisição automática de nacionalidade no casamento ou a perda automática da nacionalidade de uma mulher como resultado de mudanças no estado civil ou nacionalidade do marido;

d. Considerar a possibilidade de dupla nacionalidade onde as mulheres se casaram com homens estrangeiros e para os filhos nascidos de tais uniões, especialmente em situações em que os regimes jurídicos que preveem a dupla nacionalidade possam levar à apatridia;

e. Evitar a apatridia por meio de disposições legislativas que condicionam a perda ou a renúncia da nacionalidade à posse ou à aquisição de outra nacionalidade e permitir a reaquisição da nacionalidade das mulheres que não são apátridas devido à ausência dessas salvaguardas;

f. Promover a conscientização sobre o desenvolvimento legal e de políticas recentes concedendo às mulheres direitos iguais aos dos homens para adquirir, mudar ou manter sua nacionalidade ou que permitam às mulheres conferir sua nacionalidade a seus filhos e seus cônjuges estrangeiros;

g. Abordar a discriminação indireta nas leis de nacionalidade que surgem, por exemplo, por meio de requisitos de naturalização que podem ser mais onerosos para as mulheres na prática do que para os homens;

h. Ratificar ou aderir à Convenção de 1954 relativa ao Estatuto dos Apátridas e à Convenção de 1961 sobre a Redução da Apatridia;

i. Abster-se de adotar e implementar quaisquer medidas que privem as mulheres de sua nacionalidade e as tornem apátridas;

j. Colaborar com o ACNUR em relação ao seu trabalho de identificação, redução e prevenção da apatridia e proteção dos apátridas, em particular das mulheres apátridas;

k. Recolher, analisar e disponibilizar estatísticas delimitadas por sexo sobre os apátridas nos respectivos territórios;

l. Implementar medidas efetivas para assegurar que mulheres e meninas tenham acesso igual à documentação de identidade, incluindo prova de nacionalidade;

m. Tomar medidas para conseguir o registro oportuno de todos os nascimentos e, a esse respeito, tomar medidas para aumentar a conscientização,

⁵⁸ Recomendações gerais nº s 4, 20 e 28.

especialmente nas áreas rurais e remotas de seus respectivos territórios, da importância do registro de nascimentos para assegurar que todas as crianças sejam registradas e que as meninas se beneficiam dos mesmos direitos que os meninos.

Recomendação Geral n. 33 sobre o acesso das mulheres à justiça

Tradução: Valéria Pandjarian (advogada)

Revisão: Silvia Pimentel (Professora Doutora na Faculdade de Direito da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo – PUCSP)

I. Introdução e âmbito

1. O direito de acesso à justiça para as mulheres é essencial à realização de todos os direitos protegidos em virtude da Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres. É um elemento fundamental do Estado de Direito e da boa governança, junto com a independência, imparcialidade, integridade e credibilidade da judicatura, a luta contra a impunidade e corrupção, e a participação igualitária das mulheres no judiciário e em outros mecanismos de aplicação da lei. O direito de acesso à justiça é multidimensional. Abarca a justiciabilidade, disponibilidade, acessibilidade, boa qualidade, provisão de remédios para as vítimas e a prestação de contas dos sistemas de justiça. Para os fins da presente recomendação geral, todas as referências a “mulheres” devem ser entendidas como incluindo mulheres e meninas, a menos que especificamente indicado de outro modo.

2. Na presente recomendação geral, o Comitê examina as obrigações dos Estados partes para assegurar que as mulheres tenham acesso à justiça. Essas obrigações incluem a proteção dos direitos das mulheres contra todas as formas de discriminação com vistas a empoderá-las como indivíduos e titulares de direitos. O efetivo acesso à justiça otimiza o potencial emancipatório e transformador do direito.

3. Na prática, o Comitê observou uma série de obstáculos e restrições que impedem as mulheres de realizar seu direito de acesso à justiça, com base na igualdade, incluindo a falta de proteção jurisdicional efetiva dos Estados partes em relação a todas as dimensões do acesso à justiça. Esses obstáculos ocorrem em um contexto estrutural de discriminação e desigualdade, devido a fatores como estereótipos de gênero, leis discriminatórias, discriminação interseccional ou composta, requisitos, procedimentos e práticas em matéria probatória, e à falha em sistematicamente assegurar que os mecanismos judiciais sejam física, econômica, social e culturalmente acessíveis a todas as mulheres. Todos esses obstáculos constituem persistentes violações dos direitos humanos das mulheres.

4. O âmbito desta recomendação geral inclui os procedimentos e a qualidade da justiça para as mulheres em todos os níveis dos sistemas de justiça, incluindo

mecanismos especializados e quase judiciais. Mecanismos quase judiciais compreendem todas as ações de órgãos ou agências administrativas públicas, similares àquelas realizadas pelo judiciário, que têm efeitos jurídicos e podem afetar direitos, deveres e prerrogativas.

5. O escopo do direito de acesso à justiça também inclui os sistemas plurais de justiça. O termo “sistemas plurais de justiça” refere-se à coexistência, dentro de um Estado parte, de leis, regulamentos, procedimentos e decisões estatais, por um lado, e leis e práticas religiosas, consuetudinárias, indígenas ou comunitárias, por outro. Portanto, os sistemas plurais de justiça incluem múltiplas fontes de direito, sejam formais ou informais – estatais, não estatais e mistas – que as mulheres podem encontrar quando procuram exercer seu direito de acesso à justiça. Os sistemas de justiça religiosos, consuetudinários, indígenas e comunitários – nesta recomendação geral chamados sistemas de justiça tradicional – podem ser formalmente reconhecidos pelo Estado, operar com a aquiescência do Estado, com ou sem qualquer status explícito, ou funcionar fora do marco regulatório do Estado.

6. As declarações e os tratados internacionais e regionais de direitos humanos e a maioria das Constituições nacionais contêm garantias relativas à igualdade de sexo e/ou gênero perante a lei e obrigações de assegurar que todos se beneficiem de igual proteção da lei.¹ O artigo 15 da Convenção dispõe que mulheres e homens devem ter igualdade perante a lei e beneficiar-se de igual proteção da lei. O artigo 2 estipula que os Estados partes devem adotar todas as medidas apropriadas para garantir a igualdade substantiva de homens e mulheres em todas as esferas da vida, inclusive mediante o estabelecimento de tribunais nacionais competentes e outras instituições públicas para assegurar a efetiva proteção das mulheres contra qualquer ato de discriminação. O conteúdo e âmbito dessa disposição são mais detalhados na recomendação geral do Comitê Nº 28 relativa às obrigações básicas dos Estados partes em virtude do artigo 2 da Convenção. O artigo 3 da Convenção menciona a necessidade de medidas apropriadas para assegurar que as mulheres possam exercer e desfrutar seus direitos humanos e liberdades fundamentais em base de igualdade com os homens.

7. A discriminação pode ser dirigida contra as mulheres por motivo de sexo e gênero. Gênero refere-se a identidades, atributos e papéis socialmente construídos para mulheres e homens e ao significado cultural imposto pela sociedade às diferenças biológicas, que se reproduzem constantemente no sistema de justiça e suas instituições. Em virtude do artigo 5 (a) da Convenção, os Estados partes têm a obrigação de tornar visíveis e remover as barreiras sociais e culturais subjacentes,

¹ Ver, por exemplo, artigos 7 e 8 da Declaração Universal dos Direitos Humanos, artigos 2 e 14 do Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos e artigos 2 (2) e 3 do Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. No âmbito regional, a Convenção para a Proteção dos Direitos Humanos e Liberdades Fundamentais (Convenção Europeia sobre Direitos Humanos), a Convenção Americana sobre Direitos Humanos e a Carta Africana sobre Direitos Humanos e Direitos dos Povos contêm todas relevantes disposições.

incluídos os estereótipos de gênero, que impedem as mulheres de exercer e reivindicar seus direitos e seu acesso a remédios efetivo.

8. A discriminação contra as mulheres, baseada em estereótipos de gênero, estigmas, normas culturais nocivas e patriarcais, e a violência baseada no gênero, que particularmente afeta as mulheres, têm um impacto adverso sobre a capacidade das mulheres para obter acesso à justiça em base de igualdade com os homens. Ademais, a discriminação contra as mulheres se vê agravada por fatores de intersecção que afetam algumas mulheres em graus ou modos diferentes daqueles que afetam os homens e outras mulheres. Os elementos para a discriminação interseccional ou composta podem incluir etnia/raça, condição de indígena ou minoria, cor, situação socioeconômica e / ou casta, língua, religião ou crença, opinião política, origem nacional, estado civil e/ou maternal, idade, localização urbana/rural, estado de saúde, deficiência, titularidade da propriedade e identidade como mulher lésbica, bissexual ou transgênero ou pessoa intersexual. Esses fatores de intersecção tornam mais difícil para mulheres pertencentes a esses grupos obter o acesso à justiça.²

9. Outros fatores que dificultam às mulheres o acesso à justiça incluem: analfabetismo, tráfico de mulheres, conflito armado, busca de asilo, deslocamento interno, apatridia, migração, chefia da família pelas mulheres, viuvez, mulheres vivendo com HIV, privação de liberdade, criminalização da prostituição, afastamento geográfico, e estigmatização de mulheres que lutam por seus direitos. Deve ser enfatizado que as defensoras e organizações de direitos humanos são frequentemente atacadas por causa de seu trabalho e que deve ser protegido o seu próprio direito de acesso à justiça.

10. O Comitê documentou muitos exemplos do impacto negativo de formas interseccionais de discriminação sobre o acesso à justiça, inclusive, a não efetividade de remédios para grupos específicos de mulheres. As mulheres pertencentes a tais grupos geralmente não reportam violações de seus direitos às autoridades pelo temor de serem humilhadas, estigmatizadas, presas, deportadas, torturadas ou submetidas a outras formas de violência, inclusive por agentes encarregados de fazer cumprir a lei. O Comitê também observou que, quando as mulheres desses grupos apresentam denúncias, as autoridades frequentemente falham em agir com a devida diligência para investigar, processar e punir os perpetradores e/ou prover remédios.³

11. Além dos artigos 2 (c), 3, 5 (a) e 15 da Convenção, os Estados partes têm outras obrigações baseadas nos tratados para assegurar que todas as mulheres tenham

² Ver o parágrafo 18 da Recomendação geral No 28.

³ Ver, por exemplo, as observações finais sobre Bahamas (CEDAW/C/BHS/CO/1-5, par. 25 (d)), Costa Rica (CEDAW/C/CRI/CO/5-6, pars. 40-41), Fiji (CEDAW/C/FJI/CO/4, pars. 24-25), Quirguistão (A/54/38/Rev.1, parte um, pars. 127-128), República da Coreia (CEDAW/C/KOR/CO/6, pars. 19-20, e CEDAW/C/KOR/CO/7, par. 23 (d)) e Uganda (CEDAW/C/UGA/CO/7, pars. 43-44).

acesso à educação e à informação sobre seus direitos e remédios disponíveis, e como acessá-los; e acesso a sistemas competentes e sensíveis a gênero para a resolução de disputas, bem como acesso igualitário a remédios efetivos e oportunos.⁴

12. As considerações e recomendações do Comitê sobre as medidas necessárias para superar os obstáculos encontrados pelas mulheres na obtenção do acesso à justiça estão embasadas em sua experiência de examinar os relatórios dos Estados partes, sua análise de comunicações individuais e sua condução de procedimentos de investigação com base no Protocolo Facultativo à Convenção. Ademais, é feita referência ao trabalho sobre o acesso à justiça que realizam outros mecanismos de direitos humanos das Nações Unidas, instituições nacionais de direitos humanos, organizações da sociedade civil, incluindo associações de mulheres de bases comunitárias, e pesquisadores acadêmicos.

II. Questões gerais e recomendações sobre o acesso das mulheres à justiça. A Justiciabilidade, disponibilidade, acessibilidade, boa qualidade, provisão de remédios e prestação de contas dos sistemas de justiça

13. O Comitê tem observado os seguintes fatores que impedem o acesso das mulheres à justiça: a concentração de tribunais e órgãos quase judiciais nas principais cidades e sua não disponibilidade em regiões rurais e remotas; o tempo e dinheiro necessários para acessá-los; a complexidade dos procedimentos; as barreiras físicas para as mulheres com deficiências; a falta de acesso à orientação jurídica de alta qualidade e competente em matéria de gênero, incluindo a assistência jurídica, bem como as deficiências na qualidade dos sistemas de justiça (por exemplo, decisões ou julgamentos insensíveis a gênero devido à falta de formação, à demora e à duração excessiva dos procedimentos, à corrupção, etc.).

14. Seis componentes inter-relacionados e essenciais — justiciabilidade, disponibilidade, acessibilidade, boa qualidade, provisão de remédios para as vítimas e prestação de contas dos sistemas de justiça — são, portanto, necessários para garantir o acesso à justiça. Embora diferenças nas condições jurídicas, sociais, culturais, políticas e econômicas prevalecentes exijam uma aplicação diferenciada desses aspectos em cada Estado parte, os elementos básicos da abordagem são de relevância universal e de aplicação imediata. Por conseguinte:

(a) Justiciabilidade requer o acesso irrestrito das mulheres à justiça, bem como a capacidade e o empoderamento para reivindicar seus direitos estabelecidos na Convenção enquanto titulares desses direitos;

(b) Disponibilidade exige o estabelecimento de tribunais, órgãos quase judiciais ou outros por todo o Estado parte, em áreas urbanas, rurais e remotas, bem como sua manutenção e financiamento;

⁴ Ver, em particular, as recomendações gerais N o 19, 21, 23, 24, 26, 27, 29 e 30.

(c) Acessibilidade requer que todos os sistemas de justiça, tanto formais como quase judiciais, sejam seguros, econômica e fisicamente acessíveis às mulheres, e sejam adaptados e apropriados às suas necessidades, incluindo as mulheres que enfrentam formas interseccionais ou compostas de discriminação;

(d) Boa qualidade dos sistemas de justiça requer que todos os componentes do sistema se ajustem aos padrões internacionais de competência, eficiência, independência e imparcialidade⁵ e proporcionem, em tempo oportuno, remédios apropriados e efetivos que levem à resolução de disputas sustentável e sensível a gênero para todas as mulheres. Requer também que os sistemas de justiça sejam contextualizados, dinâmicos, participativos, abertos a medidas práticas inovadoras, sensíveis a gênero, e levem em consideração as crescentes demandas por justiça pelas mulheres;

(e) Provisão de remédios requer que os sistemas de justiça ofereçam às mulheres proteção viável e reparação significativa por quaisquer danos que elas possam sofrer (ver artigo 2 da Convenção); e

(f) Prestação de contas dos sistemas de justiça é assegurada através do monitoramento para garantir que funcionem em conformidade com os princípios de justiciabilidade, disponibilidade, acessibilidade, boa qualidade e provisão de remédios. A prestação de contas dos sistemas de justiça também se refere ao monitoramento das ações dos profissionais do sistema de justiça e de sua responsabilidade jurídica nos casos em que eles violam a lei.

15. A respeito da justiciabilidade, o Comitê recomenda que os Estados partes:

(a) Assegurem que os direitos e as correlativas proteções jurídicas sejam reconhecidas e incorporadas na lei, aprimorando a capacidade de resposta sensível a gênero por parte do sistema de justiça;

(b) Ampliem o acesso irrestrito das mulheres aos sistemas de justiça e assim as fortaleçam para alcançar a igualdade *de jure* e *de facto*;

(c) Assegurem que os profissionais dos sistemas de justiça lidem com os casos de uma forma sensível a gênero;

(d) Assegurem a independência, imparcialidade, integridade e credibilidade do judiciário e a luta contra a impunidade;

(e) Abordem a corrupção nos sistemas de justiça como um importante elemento de eliminação da discriminação contra mulheres no acesso à justiça;

(f) Enfrentem e removam as barreiras à participação das mulheres como

⁵ Ver os Princípios Básicos sobre a Independência do Judiciário, endossado pela Assembleia Geral em sua Resolução 40/32.

profissionais dentro de todos os órgãos e em todos os níveis dos sistemas judiciais e quase judiciais, e de serviços relacionados com a justiça. Adotem medidas, incluindo medidas especiais temporárias, para garantir que as mulheres estejam igualmente representadas no judiciário e em outros mecanismos de aplicação da lei, como magistradas, juízas, promotoras, defensoras públicas, advogadas, administradoras, mediadoras, agentes policiais, funcionárias judiciais e da justiça penal e peritas, bem como em outras capacidades profissionais;

(g) Revisem as regras sobre o ônus da prova, a fim de assegurar a igualdade entre as partes, em todos os campos nos quais as relações de poder privem as mulheres da oportunidade de um tratamento justo de seus casos pelo judiciário;

(h) Cooperem com as organizações da sociedade civil e de bases comunitárias para desenvolver mecanismos sustentáveis de apoio ao acesso das mulheres à justiça e encorajem as organizações não governamentais e entidades da sociedade civil a participar em litígios sobre direitos das mulheres; e

(i) Assegurem que as mulheres defensoras de direitos humanos tenham o acesso à justiça e recebam proteção contra assédio, ameaças, retaliação e violência.

16. A respeito da disponibilidade dos sistemas de justiça, o Comitê recomenda que os Estados partes:

(a) Assegurem a criação, manutenção e desenvolvimento de cortes, tribunais e outras entidades, conforme o necessário, que garantam o direito das mulheres de acesso à justiça sem discriminação em todo o território do Estado parte, inclusive em áreas remotas, rurais e isoladas, considerando o estabelecimento de tribunais itinerantes, especialmente para atender mulheres vivendo nessas áreas, e o uso criativo das soluções modernas de tecnologia e informação, quando possível;

(b) Em casos de violência contra as mulheres, assegurem o acesso à assistência financeira, aos centros de crise, a abrigos, a linhas telefônicas de emergência, e a serviços médicos, psicossocial e de aconselhamento;

(c) Assegurem que as regras em vigor permitam a grupos e organizações da sociedade civil interessados apresentar petições e participar nos procedimentos; e

(d) Estabeleçam um mecanismo de supervisão por inspetores independentes para assegurar o apropriado funcionamento do sistema de justiça e considerar qualquer discriminação contra as mulheres cometida por profissionais do sistema de justiça.

17. Quanto à acessibilidade dos sistemas de justiça, o Comitê recomenda que os Estados partes:

(a) Removam as barreiras econômicas à justiça oferecendo assistência jurídica e assegurem que as taxas pela emissão e arquivamento de documentos, bem

como as custas judiciais sejam reduzidas para mulheres de baixa renda e dispensadas para mulheres vivendo em pobreza;

(b) Removam as barreiras linguísticas proporcionando serviços independentes e profissionais de tradução e interpretação, quando necessário, e forneçam assistência individualizada para mulheres analfabetas a fim de garantir sua plena compreensão dos processos judiciais e quase judiciais;

(c) Desenvolvam atividades de divulgação específicas e distribuam informações sobre mecanismos, procedimentos e remédios de justiça disponíveis, em vários formatos, e também nas linguagens das comunidades, através de unidades ou balcões específicos para mulheres. Essas atividades e informações devem ser apropriadas para todos os grupos étnicos e minoritários na população e desenhadas em estreita cooperação com as mulheres desses grupos e, especialmente, com as organizações de mulheres e outras organizações relevantes;

(d) Garantam o acesso à Internet e a outras tecnologias de informação e comunicações (TICs) para melhorar o acesso das mulheres aos sistemas de justiça em todos os níveis; considerem o desenvolvimento da infraestrutura de Internet, incluindo videoconferências, para facilitar a realização de audiências judiciais e o compartilhamento, a coleta e o suporte de dados e informações entre as partes envolvidas;

(e) Assegurem que o ambiente físico e a localização das instituições judiciais e quase judiciais e de outros serviços sejam acolhedoras, seguras e acessíveis a todas as mulheres; considerem a criação de unidades de gênero como componentes das instituições de justiça e prestem especial atenção à cobertura dos custos de transporte até as instituições judiciais e quase judiciais e a outros serviços para mulheres que não contam com meios suficientes;

(f) Estabeleçam centros de acesso à justiça, como “centros de atenção integral”, que incluam uma série de serviços jurídicos e sociais, a fim de reduzir o número de etapas pelo qual uma mulher tem que passar para obter o acesso à justiça. Esses centros devem prestar aconselhamento e assistência jurídicos, iniciar processos judiciais e coordenar os serviços de apoio para as mulheres em áreas como violência contra as mulheres, família, saúde, seguridade social, emprego, propriedade e imigração. Esses centros devem ser acessíveis a todas as mulheres, incluindo aquelas vivendo em pobreza e/ou áreas rurais e remotas; e

(g) Prestem especial atenção para o acesso das mulheres com deficiências aos sistemas de justiça.

18. Quanto à boa qualidade dos sistemas de justiça, o Comitê recomenda que os Estados partes:

(a) Assegurem que os sistemas de justiça sejam de boa qualidade e se ajustem aos padrões internacionais de competência, eficiência, independência e imparcialidade, bem como à jurisprudência internacional;

(b) Adotem indicadores para medir o acesso das mulheres à justiça;⁶

(c) Assegurem um enfoque e marco inovadores e transformadores da justiça, incluindo, quando necessário, o investimento em reformas institucionais mais amplas;

(d) Proporcionem, em tempo oportuno, recursos apropriados e efetivos que levem à resolução de disputas, de forma sensível a gênero e sustentável para todas as mulheres;

(e) Implementem mecanismos para garantir que as regras probatórias, investigações e outros procedimentos legais e quase judiciais sejam imparciais e não influenciados por estereótipos ou preconceitos de gênero;

(f) Quando necessário para proteger a privacidade, segurança e outros direitos humanos das mulheres, garantam que, de uma maneira consistente com o devido processo legal e procedimentos justos, os processos judiciais possam ser mantidos em segredo de justiça no todo ou em parte; que testemunhos possam ser dados remotamente ou via equipamento de comunicação, de modo que somente as partes envolvidas possam acessar seu conteúdo. Deve também ser permitido o uso de pseudônimos ou outras medidas para proteger suas identidades durante todas as etapas do processo judicial. Os Estados partes devem garantir a possibilidade de adotar medidas para proteger a privacidade e imagem das vítimas mediante a proibição da captura e transmissão de imagem nos casos em que isso possa violar a dignidade, condição emocional e segurança das meninas e mulheres; e

(g) Protejam as mulheres denunciantes, testemunhas, réus e prisioneiras contra ameaças, assédio e outros danos antes, durante e depois dos processos judiciais, e proporcionem os orçamentos, recursos, orientações e monitoramento, bem como marcos legislativos necessários para garantir que as medidas de proteção funcionem de forma efetiva.⁷

19. A respeito da provisão de remédios, o Comitê recomenda que os Estados partes:

(a) Estabeleçam e apliquem remédios apropriados e oportunos em casos de

⁶ Ver, por exemplo, Indicadores das Nações Unidas sobre a Violência contra as Mulheres E/CN.3/2009/13), e os Indicadores de Progresso para Medir a Implementação da Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher - "Convenção de Belém do Pará", adotados em 21 de maio de 2013.

⁷ Devem ser seguidas as Orientações internacionais e melhores práticas sobre a proteção das vítimas e de seus familiares contra intimidação, retaliação e repetição da vitimização devem ser seguidas. Ver, por exemplo, o artigo 56 da Convenção do Conselho da Europa para Prevenir e Combater a Violência contra as Mulheres e a Violência Doméstica.

discriminação contra as mulheres e assegurem que tenham acesso a todos os remédios judiciais e não judiciais disponíveis;

(b) Assegurem que os remédios sejam adequados, efetivos, conferidos prontamente, abrangentes e proporcionais à gravidade do dano sofrido. Os remédios devem incluir, conforme apropriado, restituição (restabelecimento); compensação (seja prestada em forma de dinheiro, bens ou serviços); e reabilitação (serviços de atenção médica e psicológica e outros serviços sociais)⁸. Os remédios relativos a indenizações civis e sanções penais não devem ser mutuamente excludentes;

(c) Tomem plenamente em conta as atividades domésticas e de cuidados não remuneradas, nas avaliações de danos, a fim de determinar a compensação apropriada pelo dano, em todos os procedimentos civis, criminais, administrativos ou de outro tipo;

(d) Criem fundos específicos para as mulheres a fim de assegurar que recebam reparação adequada em situações nas quais os indivíduos ou as entidades responsáveis por violar seus direitos não sejam capazes ou não queiram proporcionar tal reparação;

(e) Em casos de violência sexual em situações de conflito ou pós-conflito, promovam reformas institucionais, revoguem leis discriminatórias e promulguem legislação que preveja sanções adequadas de acordo com os padrões internacionais de direitos humanos, e determinem as medidas de reparação, em estreita cooperação com as organizações de mulheres e da sociedade civil, a fim de ajudar a superar as discriminações, inclusive, preexistentes ao conflito;⁹

(f) Assegurem que, nos casos de violações de direitos humanos em contextos de conflito ou pós-conflito, os remédios não judiciais, tais como desculpas públicas, memoriais públicos e garantias de não repetição, concedidos pelas comissões de verdade, justiça e reconciliação, não sejam usados como substitutos de investigações e processamentos dos perpetradores; rejeitem anistias para violações de direitos humanos baseadas no gênero, como a violência sexual contra mulheres, e rejeitem a prescrição para o processamento de tais violações (Ver Recomendação geral Nº 30 sobre as mulheres em situações de prevenção de conflito, de conflito e pós-conflito);

(g) Proporcionem remédios efetivos e oportunos e assegurem que

⁸ Ver parágrafo 32 na Recomendação geral No 28, o qual indica que “esses recursos deveriam incluir diferentes formas de reparação, como a indenização monetária, a restituição, a reabilitação e a reintegração; medidas de satisfação, como desculpas públicas, memoriais públicos e garantias de não repetição; modificações nas leis e práticas relevantes; e submissão à justiça dos perpetradores de violações aos direitos humanos das mulheres.”

⁹ Ver a Declaração de Nairobi sobre o Direito de Mulheres e Meninas para interpor recursos e obter reparação.

respondam aos diferentes tipos de violações sofridas pelas mulheres, bem como reparações adequadas; e garantam a participação das mulheres no desenho de todos os programas de reparação, como indicado pela Recomendação geral N° 30.¹⁰

20. Quanto à prestação de contas dos sistemas de justiça, o Comitê recomenda que os Estados partes:

(a) Desenvolvam mecanismos efetivos e independentes para observar e monitorar o acesso das mulheres à justiça a fim de garantir que os sistemas de justiça estejam de acordo com os princípios de justiciabilidade, disponibilidade, acessibilidade, boa qualidade e efetividade dos remédios. Tais mecanismos incluem a auditoria/revisão periódica da autonomia, eficiência e transparência dos órgãos judiciais, quase judiciais e administrativos que afetam os direitos das mulheres;

(b) Assegurem que casos identificados de práticas e atos discriminatórios por profissionais da justiça sejam efetivamente tratados através de medidas disciplinares e outras;

(c) Criem uma entidade específica para receber denúncias, petições e sugestões sobre todo o pessoal de apoio ao trabalho do sistema de justiça, incluindo trabalhadores sociais, de bem-estar e de saúde, bem como peritos técnicos;

(d) Os dados devem incluir, ainda que não de forma exaustiva:

i) O número e a distribuição geográfica dos órgãos judiciais e quase judiciais;

ii) O número de homens e mulheres que trabalham em órgãos responsáveis pelo cumprimento da lei e instituições judiciais e quase judiciais em todos os níveis;

iii) O número e a distribuição geográfica de homens e mulheres advogados, incluindo aqueles da assistência jurídica;

iv) A natureza e o número de casos e denúncias apresentados aos órgãos judiciais, quase judiciais e administrativos, desagregados pelo sexo de quem denuncia;

v) A natureza e o número de casos tratados pelos sistemas formais e informais de justiça, desagregados pelo sexo de quem denuncia;

vi) A natureza e o número de casos em que a assistência jurídica e/ou defensoria pública foram requeridas, aceitas e prestadas, desagregadas pelo sexo de quem denuncia;

vii) A duração dos procedimentos e seus resultados, desagregados pelo sexo

¹⁰ Ver também A/HRC/14/22.

de quem denuncia;

(e) Realizem e facilitem estudos qualitativos e análises críticas de gênero de todos os sistemas de justiça, em colaboração com organizações da sociedade civil e instituições acadêmicas, a fim de destacar práticas, procedimentos e jurisprudências que promovem ou limitam o pleno acesso das mulheres à justiça;

(f) Apliquem sistematicamente os resultados dessas análises a fim de desenvolver prioridades, políticas, legislações e procedimentos para garantir que todos os componentes do sistema de justiça sejam sensíveis a gênero, facilmente utilizáveis e sujeitos à prestação de contas.

B. Leis, procedimentos e práticas discriminatórias

21. Frequentemente, os Estados partes têm dispositivos constitucionais, leis, regulamentos, procedimentos, costumes e práticas baseados em normas e estereótipos de gênero tradicionais e são, portanto, discriminatórios e denegam às mulheres o pleno desfrute de seus direitos em virtude da Convenção. O Comitê, por essa razão, consistentemente insta os Estados partes, em suas observações finais, a revisar seus marcos legislativos e alterar e/ou revogar disposições que discriminam as mulheres. Isso está em consonância com o artigo 2 da Convenção que consagra as obrigações dos Estados partes de adotar medidas jurídicas e outras apropriadas para eliminar todas as formas de discriminação contra as mulheres por autoridades públicas e atores não estatais, sejam estes indivíduos, organizações ou empresas.

22. As mulheres, todavia, enfrentam muitas dificuldades para obter o acesso à justiça como resultado da discriminação direta e indireta, conforme definido no parágrafo 16 da Recomendação geral N° 28. Tal desigualdade não é evidente apenas no conteúdo discriminatório e/ou no impacto de leis, regulamentos, procedimentos, costumes e práticas, mas também na falta de capacidade e de consciência das instituições judiciais e quase judiciais para tratar adequadamente as violações de direitos humanos das mulheres. Assim sendo, em sua Recomendação geral N° 28, o Comitê observa que as instituições judiciais devem aplicar o princípio da igualdade substantiva ou *de facto* como incorporado na Convenção e interpretar as leis, incluindo as leis nacionais, religiosas e consuetudinárias em conformidade com essa obrigação. O artigo 15 da Convenção abarca as obrigações dos Estados partes de assegurar que as mulheres desfrutem de igualdade substantiva com os homens em todas as áreas do direito.

23. Muitas das observações finais e decisões do Comitê em virtude do Protocolo Facultativo demonstram que regras procedimentais e probatórias discriminatórias bem como a falta de devida diligência na prevenção, investigação, julgamento, punição e provisão de remédios no caso de violações de direitos das mulheres resultam em desacatos às obrigações de assegurar que as mulheres tenham

igualdade de acesso à justiça.

24. Especial consideração deve ser dada às meninas (incluindo crianças e adolescentes, quando apropriado), pois enfrentam barreiras específicas para obter o acesso à justiça. Geralmente carecem da capacidade social ou jurídica para tomar decisões significativas sobre suas vidas em áreas relacionadas à educação, saúde e direitos sexuais e reprodutivos. Podem ser forçadas ao casamento ou submetidas a outras práticas nocivas e a várias formas de violência.

25. O Comitê recomenda que os Estados partes:

(a) Assegurem a efetividade do princípio da igualdade perante a lei adotando-se medidas para abolir quaisquer leis, procedimentos, regulamentos, jurisprudência, costumes e práticas existentes que, direta ou indiretamente, discriminem as mulheres, em especial quanto ao acesso à justiça; e também para abolir quaisquer outras barreiras discriminatórias ao acesso à justiça, tais como:

i) A obrigação e/ou necessidade das mulheres de obter permissão de membros da família ou comunidade antes de iniciar uma ação jurídica;

ii) A estigmatização das mulheres que lutam por seus direitos por aqueles que participam ativamente no sistema de justiça;

iii) As regras de corroboração que discriminam as mulheres enquanto testemunhas, denunciantes e réis ao exigir-lhes arcar com um ônus de prova maior que os homens, a fim de configurar um delito ou buscar um remédio;

iv) Os procedimentos que excluem ou conferem valor inferior ao depoimento das mulheres;

v) A falta de medidas para assegurar condições de igualdade entre mulheres e homens durante a preparação, a condução e mesmo após a resolução dos casos;

vi) O tratamento inadequado do caso e, em especial a coleta de provas, nas causas apresentadas pelas mulheres resultando em falhas sistemáticas na investigação dos casos;

vii) Os obstáculos enfrentados na coleta de provas relacionadas a emergentes violações de direitos das mulheres que ocorrem *on-line* e através do uso das tecnologias de informação e comunicações (TICs) e novas mídias sociais;

(b) Assegurem que estejam disponíveis às meninas mecanismos de denúncia e informação, independentes, seguros, eficazes, acessíveis e sensíveis às questões da criança. Esses mecanismos devem ser estabelecidos em conformidade com as normas internacionais, especialmente a Convenção sobre os Direitos da Criança, e

integrados por uma equipe de funcionários adequadamente capacitados, trabalhando de maneira efetiva e sensível a gênero, de acordo com o Comentário Geral Nº 14 do Comitê sobre os Direitos da Criança, de modo que o interesse superior das meninas envolvidas seja tomado com primordial consideração;

(c) Adotem medidas para evitar a marginalização das meninas devido a conflitos e desempoderamento dentro de suas famílias, e conseqüente falta de apoio para seus direitos; revoguem normas e práticas que requerem a autorização dos pais ou do cônjuge para o acesso a serviços como educação e saúde, incluindo a saúde sexual e reprodutiva, bem como o acesso a serviços jurídicos e sistemas de justiça;

(d) Protejam mulheres e meninas contra interpretações de textos religiosos e normas tradicionais que criam barreiras ao seu acesso à justiça e resultam em discriminação contra elas.

C. Estereótipos e preconceitos de gênero no sistema de justiça e a importância da capacitação

26. Os estereótipos e os preconceitos de gênero no sistema judicial têm conseqüências de amplo alcance para o pleno desfrute pelas mulheres de seus direitos humanos. Eles impedem o acesso das mulheres à justiça em todas as áreas do direito, e podem ter um impacto particularmente negativo sobre as mulheres vítimas e sobreviventes da violência. Os estereótipos distorcem percepções e resultam em decisões baseadas em crenças e mitos preconcebidos em vez de fatos relevantes. Com frequência, juízes adotam rígidos estândares sobre comportamentos que consideram apropriados para as mulheres, penalizando aquelas que não agem conforme esses estereótipos. Os estereótipos também afetam a credibilidade dada às vozes, aos argumentos e depoimentos das mulheres, sistema de justiça, que pode, por como partes e testemunhas. Esses estereótipos podem levar juízes a mal interpretar ou aplicarem as leis. Isso tem profundas conseqüências, por exemplo, no direito penal, quando resulta que perpetradores de violações a direitos das mulheres não sejam considerados juridicamente responsáveis, mantendo-se assim uma cultura de impunidade. Em todas as áreas do direito, os estereótipos comprometem a imparcialidade e integridade do sistema de justiça, que podem, por sua vez, levar à denegação da justiça, incluindo a revitimização de denunciante.

27. Juízes, magistrados e árbitros não são os únicos atores no sistema de justiça que aplicam, reforçam e perpetuam estereótipos. Promotores, agentes encarregados de fazer cumprir a lei e outros atores permitem, com frequência, que estereótipos influenciem investigações e julgamentos, especialmente nos casos de violência baseada no gênero, com estereótipos, debilitando as declarações da

vítima/sobrevivente e simultaneamente apoiando a defesa apresentada pelo suposto perpetrador. Os estereótipos, portanto, permeiam ambas as fases de investigação e processo, moldando o julgamento final.

28. As mulheres devem poder contar com um sistema de justiça livre de mitos e estereótipos, e com um judiciário cuja imparcialidade não seja comprometida por pressupostos tendenciosos. Eliminar estereótipos no sistema de justiça é um passo crucial na garantia de igualdade e justiça para vítimas e sobreviventes.

29. O Comitê recomenda que os Estados partes:

(a) Adotem medidas, incluindo programas de conscientização e capacitação a todos os agentes do sistema de justiça e estudantes de direito, para eliminar os estereótipos de gênero e incorporar a perspectiva de gênero em todos os aspectos do sistema de justiça;

(b) Incluam outros profissionais nesses programas de conscientização e capacitação, em particular profissionais de saúde e trabalhadores sociais, que desempenham potencialmente um papel importante em casos de violência contra as mulheres e em questões de família;

(c) Assegurem que os programas de capacitação tratem, em particular:

i) A questão da credibilidade e do peso dado às vozes, aos argumentos e depoimentos das mulheres, como partes e testemunhas;

ii) Os estândares inflexíveis muitas vezes desenvolvidos por juízes e promotores sobre o que consideram comportamento apropriado para as mulheres;

(d) Considerem a promoção de diálogo sobre o impacto negativo de estereótipos e preconceitos de gênero no sistema de justiça e a necessidade de melhores resultados de justiça para mulheres vítimas e sobreviventes da violência;

(e) Elevem a conscientização sobre o impacto negativo de estereótipos e preconceitos de gênero e encorajem o enfrentamento dos estereótipos e preconceitos de gênero nos sistemas de justiça, especialmente em casos de violência baseada no gênero;

(f) Proporcionem programas de capacitação para juízes, promotores, advogados e funcionários encarregados de fazer cumprir a lei sobre a aplicação dos instrumentos jurídicos internacionais relacionados aos direitos humanos, incluindo a Convenção e a jurisprudência do Comitê, bem como a aplicação da legislação proibindo a discriminação contra as mulheres.

D. Educação e conscientização sobre o impacto dos estereótipos

30. A educação a partir de uma perspectiva de gênero e a conscientização pública através da sociedade civil, da mídia e do uso das TICs são essenciais para superar as múltiplas formas de discriminação e os estereótipos que têm impacto sobre o acesso à justiça, e também para assegurar a eficácia e eficiência da justiça para todas as mulheres.

31. O artigo 5 (a) da Convenção dispõe que os Estados partes devem adotar medidas apropriadas para modificar os padrões sociais e culturais de conduta com vistas a eliminar preconceitos bem como costumes e todas as outras práticas que estão baseadas na ideia da inferioridade ou da superioridade de quaisquer um dos sexos. Em sua Recomendação geral Nº 28, o Comitê enfatizou que todas as disposições da Convenção devem ser consideradas conjuntamente, a fim de assegurar que todas as formas de discriminação baseadas no gênero sejam condenadas e eliminadas.¹¹

1. Educação a partir de uma perspectiva de gênero

32. Mulheres que não têm conhecimento dos seus direitos humanos são incapazes de fazer reivindicações para o seu cumprimento. O Comitê tem observado, especialmente durante o exame dos relatórios periódicos dos Estados partes, que estes geralmente falham em garantir que as mulheres tenham igualdade de acesso à educação, à informação e a programas de alfabetização jurídica. Ademais, a conscientização dos homens sobre os direitos humanos das mulheres também é indispensável para garantir a não discriminação e igualdade, em particular para garantir o acesso das mulheres à justiça.

33. O Comitê recomenda que os Estados partes:

(a) Desenvolvam o conhecimento em matéria de gênero, inclusive através do aumento do número de especialistas em gênero, com a participação das organizações da sociedade civil, instituições acadêmicas e da mídia;

(b) Difundam materiais em multiformatos para informar às mulheres sobre seus direitos humanos e a disponibilidade de mecanismos de acesso à justiça, bem como para informá-las sobre sua possibilidade de obter apoio, assistência jurídica e serviços sociais que atuem em interface com os sistemas de justiça; c) Integrem nos currículos, em todos os níveis de educação, programas educacionais sobre direitos das mulheres e igualdade de gênero, incluindo programas de alfabetização jurídica, que enfatizem o papel crucial do acesso das mulheres à justiça e o papel de homens e meninos como defensores e partes interessadas.

¹¹ No parágrafo 7 dispõe-se que o artigo 2 da Convenção deve ser considerado em conjunto com os artigos 3, 4, 5 e 24, e à luz da definição de discriminação contida no artigo 1.

2. Conscientização através da sociedade civil, mídia e tecnologias de informação e comunicações (TICs)

34. A sociedade civil, a mídia e as TICs desempenham um papel importante em reafirmar e reproduzir estereótipos de gênero, bem como em superá-los.

35. O Comitê recomenda que os Estados partes:

(a) Enfatizem o papel que a mídia e as TICs podem desempenhar em dismantelar os estereótipos culturais sobre as mulheres em conexão com seu direito de acessar a justiça, prestando particular atenção ao desafio de modificar estereótipos culturais referentes à discriminação e violência baseada no gênero, incluindo a violência doméstica, o estupro e outras formas de violência sexual;

(b) Desenvolvam e implementem medidas para elevar a conscientização da mídia e da população sobre os direitos das mulheres ao acesso à justiça, em estreita colaboração com as comunidades e organizações da sociedade civil. Essas medidas devem ser multidimensionais e dirigidas a meninas e mulheres, bem como a meninos e homens, e devem levar em consideração a relevância e o potencial das TICs para transformar os estereótipos culturais e sociais;

(c) Apoiem e envolvam órgãos da mídia e pessoas que trabalham com TICs em um contínuo diálogo público sobre direitos humanos das mulheres em geral e dentro do contexto de acesso à justiça em particular;

(d) Tomem medidas para promover uma cultura e um ambiente social em que a busca por justiça pelas mulheres seja vista como legítima e aceitável em vez de uma causa adicional de discriminação e/ou estigmatização.

E. Assistência jurídica e defensoria pública

36. Um elemento crucial na garantia de que os sistemas de justiça sejam economicamente acessíveis às mulheres é a prestação de assistência, aconselhamento e representação jurídica gratuita ou a baixo custo nos processos judiciais ou quase judiciais em todos os campos do direito.

37. O Comitê recomenda que os Estados partes:

(a) Institucionalizem sistemas de assistência jurídica e defensoria pública que sejam acessíveis, sustentáveis e respondam às necessidades das mulheres, garantam que esses serviços sejam prestados de maneira oportuna, contínua e efetiva em todas as etapas dos procedimentos judiciais ou quase judiciais, incluindo os mecanismos alternativos de resolução de disputas e os processos de justiça restaurativa, e assegurem o acesso irrestrito dos prestadores da assistência jurídica e defensoria pública a toda documentação relevante e outras informações, incluindo declarações de testemunhas;

(b) Assegurem que prestadores de assistência jurídica e defensoria pública sejam competentes e sensíveis a gênero, respeitem a confidencialidade e dediquem tempo adequado para defender suas clientes;

(c) Conduzam programas de informação e conscientização para as mulheres sobre a existência de assistência jurídica e defensoria pública e as condições para obtê-las usando as TICs de maneira efetiva para facilitar esses programas;

(d) Desenvolvam parcerias com prestadores não governamentais de assistência jurídica competentes e/ou capacitem 'promotoras legais populares' para prestar informação e ajuda às mulheres sobre o funcionamento dos processos judiciais e quase judiciais e os sistemas de justiça tradicional;

(e) Em casos de conflitos de família ou quando a mulher carece de acesso igualitário à renda familiar, a verificação de recursos para determinar a elegibilidade à assistência jurídica e defensoria pública deve basear-se na renda real ou nos bens disponíveis da mulher.¹²

F. Recursos

38. Recursos humanos altamente qualificados combinados com recursos técnicos e financeiros adequados são essenciais para assegurar justiciabilidade, disponibilidade, acessibilidade, boa qualidade, provisão de remédios para vítimas e prestação de contas dos sistemas de justiça.

39. O Comitê recomenda que os Estados partes:

(a) Proporcionem orçamento e assistência técnica adequados e designem recursos humanos altamente qualificados para todas as partes dos sistemas de justiça, incluindo órgãos judiciais, quase judiciais e administrativos especializados, mecanismos alternativos de resolução de disputas, instituições nacionais de direitos humanos e ouvidorias;

(b) Busquem apoio de fontes externas, como as agências especializadas do sistema das Nações Unidas, a comunidade internacional e a sociedade civil, quando as fontes nacionais sejam limitadas, assegurando ao mesmo tempo que, em médio e longo prazo, recursos adequados do Estado sejam alocados aos sistemas de justiça para garantir sua sustentabilidade.

III. Recomendações para áreas específicas do direito

40. Dada a diversidade de instituições e organizações judiciais em todo o mundo,

¹² Princípios e Diretrizes das Nações Unidas sobre Acesso à Assistência Jurídica nos Sistemas de Justiça Penal, diretriz 1 (f): "Se a verificação de recursos é calculada sobre a base da renda de uma família, mas os membros individuais da família estão em conflito uns com os outros ou não têm igualdade de acesso à renda familiar, somente a renda da pessoa que solicita assistência jurídica é usada para fins de verificação dos recursos."

alguns elementos tratados sob um campo do direito em um país podem ser tratados por outra área, em outro país. Por exemplo, a definição de discriminação pode estar ou não na Constituição, ordens de proteção podem aparecer sob o direito de família e/ou direito penal; e questões de asilo e refúgio podem ser tratadas pelos tribunais administrativos ou órgãos quase judiciais. Os Estados partes são convidados a considerar os parágrafos seguintes nesse contexto.

A. Direito constitucional

41. O Comitê tem observado que, na prática, Estados partes que adotaram garantias constitucionais relativas à igualdade substantiva entre homens e mulheres e incorporaram o direito internacional dos direitos humanos, incluindo a Convenção, em suas ordens jurídicas nacionais estão melhor equipados para assegurar a igualdade de gênero no acesso à justiça. Conforme os artigos 2 (a) e 15 da Convenção, os Estados partes devem incorporar o princípio da igualdade de homens e mulheres em suas constituições nacionais ou outra legislação apropriada, inclusive através do estabelecimento de tribunais nacionais competentes e outras instituições públicas, e adotar medidas para assegurar a realização desse princípio em todas as áreas da vida pública e privada, bem como em todos os campos do direito.

42. O Comitê recomenda que os Estados partes:

(a) Proporcionem proteção constitucional explícita para a igualdade formal e substantiva e a não discriminação nas esferas pública e privada, inclusive com relação a todas as questões da situação pessoal, de família, matrimônio, herança, e em todas as áreas do direito;

(b) Quando disposições do direito internacional não se aplicam diretamente, incorporem plenamente o direito internacional dos direitos humanos em seus marcos constitucionais e legislativos, a fim de efetivamente garantir o acesso das mulheres à justiça;

(c) Criem as estruturas necessárias para assegurar a disponibilidade e acessibilidade de mecanismos de revisão judicial e monitoramento para supervisionar a aplicação de todos os direitos fundamentais, incluindo o direito à igualdade substantiva de gênero.

B. Direito civil

43. Em algumas comunidades, as mulheres não podem aceder aos sistemas de justiça sem serem assistidas por um parente do sexo masculino, e normas sociais entravam sua capacidade de exercer autonomia fora do âmbito doméstico. O artigo 15 da Convenção dispõe que mulheres e homens são iguais perante a lei e que os Estados partes devem conferir às mulheres, em assuntos civis, uma capacidade jurídica idêntica à dos homens e as mesmas oportunidades de exercício dessa capacidade. Os procedimentos e remédios do direito civil aos quais as mulheres

devem ter acesso incluem aqueles nos campos de contratos, empregos privados, danos pessoais, proteção do consumidor, herança, terra e direitos de propriedade.

44. O Comitê recomenda que os Estados partes:

(a) Eliminam todas as barreiras baseadas no gênero para acessar os procedimentos de direito civil, como a exigência de que as mulheres obtenham permissão de autoridades judiciais ou administrativas ou de membros da família antes de iniciar uma ação jurídica ou a exigência de que forneçam documentos relativos à identidade ou título de propriedade;

(b) Cumpram as disposições estabelecidas no artigo 15 (3) da Convenção, a fim de que todos os contratos e todos os outros instrumentos privados de qualquer espécie com efeito jurídico de restrição à capacidade jurídica das mulheres serão considerados nulos e inválidos;

(c) Adotem medidas positivas para assegurar que a liberdade das mulheres de celebrar contratos e outros acordos de direito privado seja cumprida.

C. Direito de família

45. A desigualdade na família sustenta todos os outros aspectos da discriminação contra as mulheres e é muitas vezes justificado em nome da ideologia, tradição e cultura. O Comitê tem repetidamente enfatizado que as leis de família e os mecanismos de sua aplicação devem cumprir com o princípio da igualdade consagrado nos artigos 2, 15 e 16 da Convenção.¹³

46. O Comitê recomenda que os Estados partes:

(a) Adotem códigos escritos de família ou leis relativas à situação pessoal que disponham sobre o acesso igualitário à justiça entre cônjuges ou companheiros independentemente de sua religião ou identidade étnica ou comunidade, em conformidade com a Convenção e as recomendações gerais do Comitê;¹³

(b) Considerem a criação, no mesmo marco institucional, de mecanismos judiciais ou quase judiciais de família sensíveis a gênero que tratem de questões como o estabelecimento de propriedade, direito à terra, herança, dissolução do matrimônio e guarda dos filhos; e

(c) Em contextos nos quais não há código de família unificado e existem vários sistemas de direito de família, como sistemas de direito civil, indígenas, religiosos e consuetudinários, assegurem que as leis relativas à situação pessoal estabeleçam a escolha individual quanto à lei familiar aplicável a qualquer fase do relacionamento. Os tribunais estatais devem possuir competência para revisar as

¹³ Ver, em particular, a Recomendação geral No 29 sobre o artigo 16 da Convenção (consequências econômicas do matrimônio, relações familiares e sua dissolução).

decisões de todos os outros órgãos a esse respeito.

D. Direito penal

47. As leis penais são particularmente importantes para garantir que as mulheres possam exercer seus direitos humanos, incluindo seu direito de acesso à justiça, com base na igualdade. Os Estados partes estão obrigados, em virtude dos artigos 2 e 15 da Convenção, a assegurar que as mulheres tenham acesso a proteção e remédios oferecidos através do direito penal, e que elas não sejam expostas à discriminação no contexto desses mecanismos, seja como vítimas ou autoras de atos criminosos. Alguns códigos ou leis penais e/ou códigos de processo penal discriminam as mulheres:

(a) ao criminalizar formas de comportamento que não são criminalizadas ou punidas tão duramente caso sejam realizadas por homens;

(b) ao criminalizar comportamentos que somente podem ser realizados por mulheres, como o aborto;

(c) ao falhar em criminalizar ou em agir com a devida diligência para prevenir e prover reparação a crimes que afetam desproporcionalmente ou apenas as mulheres;

(d) ao encarcerar mulheres por pequenos delitos e/ou pela incapacidade de pagamento de fiança para tais crimes.

48. O Comitê também tem destacado o fato de que as mulheres sofrem discriminação em casos criminais devido à falta de alternativas à detenção, não privativas de liberdade, sensíveis a gênero, à falha em atender às necessidades específicas das mulheres presas, e à ausência de monitoramento sensível a gênero e mecanismos de supervisão independentes.¹⁴ A vitimização secundária das mulheres pelo sistema de justiça criminal tem um impacto sobre seu acesso à justiça, devido à sua elevada vulnerabilidade a abuso mental e físico e ameaças durante o ato de prisão, no interrogatório e durante a detenção.

49. As mulheres também são desproporcionalmente criminalizadas devido à sua situação ou condição, tais como mulheres na prostituição, migrantes, acusadas de adultério, mulheres lésbicas, bissexuais, transgêneros ou pessoas intersexuais, mulheres que se submeteram a aborto ou mulheres pertencentes a outros grupos que enfrentam discriminação.

50. O Comitê observa que muitos países têm carências críticas em relação à

¹⁴ Ver Comunicação No 23/2009, Abramova v. Bielorrússia, decisão adotada em 25 de julho de 2011; ver também as Regras das Nações Unidas para o Tratamento de Mulheres Presas e Medidas Não Privativas de Liberdade para Mulheres Infratoras (Regras de Bangcoc), adotada pela Assembleia Geral em sua Resolução 65/229.

capacitação da polícia e de pessoal jurídico e forense para lidar com as exigências de investigações criminais.

51. O Comitê recomenda que os Estados partes:

(a) Exerçam a devida diligência para prevenir, investigar, punir e prover reparação a todos os crimes cometidos contra mulheres, sejam por atores estatais ou não estatais;

(b) Assegurem que as prescrições estejam em conformidade com os interesses das vítimas;

(c) Tomem medidas efetivas para proteger as mulheres contra a vitimização secundária em suas interações com autoridades judiciais e demais encarregadas da aplicação da lei, bem como considerem estabelecer unidades especializadas em gênero dentro dos sistemas de aplicação da lei na investigação policial e no processamento penal;

(d) Tomem medidas apropriadas para criar ambientes acolhedores que encorajem as mulheres a reivindicar seus direitos, denunciar crimes cometidos contra elas e participar ativamente em processos da justiça penal; adotem medidas para prevenir retaliações contra mulheres que recorrem ao sistema de justiça. Consultas com grupos de mulheres e organizações da sociedade civil devem ser buscadas para desenvolver legislação, políticas e programas nessas áreas;

(e) Tomem medidas, incluída a adoção de legislação, para proteger as mulheres contra crimes e contravenções na Internet;

(f) Em casos de tráfico de pessoas e crime organizado, abstenham-se de condicionar a prestação de apoio e assistência às mulheres, incluindo a concessão de vistos de residência, à cooperação com autoridades judiciais;¹⁵

(g) Utilizem uma abordagem confidencial e sensível a gênero para evitar a estigmatização, incluída a vitimização secundária em casos de violência, em todos os procedimentos jurídicos, inclusive durante o interrogatório, a coleta de provas e outros procedimentos relacionados à investigação;

(h) Revisem as regras de prova e sua aplicação, especialmente em casos de violência contra as mulheres, e adotem medidas com o devido respeito aos direitos de vítimas e réus a um julgamento justo em processos criminais, para assegurar que os requisitos de prova não sejam excessivamente restritivos, inflexíveis ou influenciados por estereótipos de gênero;

(i) Aprimorem a resposta de sua justiça penal à violência doméstica, inclusive

¹⁵ Ver os Princípios e Diretrizes Recomendados sobre Direitos Humanos e Tráfico de Pessoas (publicação das Nações Unidas, número de catálogo: S.10.XIV.1).

através do registro das chamadas de emergência, da obtenção de provas fotográficas de destruição de propriedade e sinais de violência, bem como considerando relatórios de médicos ou trabalhadores sociais que possam mostrar como a violência, ainda que cometida sem testemunhas, tem efeitos concretos sobre o bem-estar físico, mental e social das vítimas;

(j) Adotem medidas para garantir que as mulheres não sejam submetidas a atrasos indevidos em solicitações de medidas protetivas e que em todos os casos de discriminação baseada no gênero compreendidos no direito penal, incluindo os que envolvem violência, sejam ouvidos em tempo hábil e de modo imparcial;

(k) Desenvolvam protocolos para a polícia e provedores de serviços de saúde para a coleta e preservação da prova forense em casos de violência contra as mulheres, e capacitem funcionários de polícia, forenses e judiciários em número suficiente para conduzirem de forma competente as investigações criminais;

(l) Revoguem a criminalização discriminatória, e revisem e monitorem todos os procedimentos penais a fim de assegurar que não discriminem direta ou indiretamente as mulheres; descriminalizem formas de comportamento que não sejam criminalizadas ou punidas tão duramente se realizadas por homens; descriminalizem comportamentos que somente podem ser realizados por mulheres, como o aborto; e atuem com a devida diligência para prevenir e prover reparação aos crimes que afetam desproporcionalmente ou apenas as mulheres, sejam perpetrados por atores estatais ou não estatais;

(m) Monitorem atentamente os procedimentos de imposição da pena e eliminem qualquer discriminação contra as mulheres nas sanções previstas para determinados crimes e contravenções, e na determinação da elegibilidade para liberdade condicional ou libertação antecipada da prisão;

(n) Assegurem que hajam mecanismos para monitorar os locais de detenção, prestem especial atenção à situação de mulheres presas e apliquem diretrizes e padrões internacionais sobre o tratamento de mulheres nas prisões;¹⁶

(o) Mantenham dados e estatísticas precisos sobre o número de mulheres em cada local de detenção, as razões e a duração de sua detenção, se estão grávidas ou acompanhadas por bebê ou criança, seu acesso a serviços jurídicos, sociais e de saúde, bem como sua elegibilidade e uso dos processos disponíveis de revisão de casos, das alternativas não privativas de liberdade e das possibilidades de formação;

(p) Usem a prisão preventiva como último recurso e pelo tempo mais curto possível, e evitem a prisão preventiva ou pós-julgamento para pequenos delitos e

¹⁶ Ver as Regras de Bangcoc e também as Diretrizes sobre Justiça em questões envolvendo Crianças Vítimas e Testemunhas de Crime, adotada pelo Conselho Econômico e Social em sua Resolução 2005/20.

por incapacidade de pagamento de fiança nesses casos.

E. Direito administrativo, social e trabalhista

52. Em conformidade com os artigos 2 e 15 da Convenção, a disponibilidade e acessibilidade de mecanismos e remédios judiciais e quase judiciais nas áreas do direito administrativo, social e trabalhista devem ser garantidas às mulheres com base na igualdade. As áreas temáticas que em geral pertencem ao âmbito do direito administrativo, social e trabalhista e são de particular importância para as mulheres incluem: serviços de saúde; direitos de seguridade social; relações de trabalho, incluindo igualdade de remuneração, igualdade de oportunidades para ser contratada e promovida, igualdade de remuneração para funcionários públicos; habitação e zoneamento de terras; subvenções, subsídios e bolsas de estudo; fundos de compensação; governança de recursos e de políticas de Internet, e migração e asilo.¹⁷

53. O Comitê recomenda que os Estados partes:

(a) Assegurem a disponibilidade de revisão independente, em conformidade com os padrões internacionais, para todas as decisões de órgãos administrativos;

(b) Assegurem que uma decisão de indeferimento de um pedido seja fundamentada e que a requerente possa recorrer contra ela a um organismo competente, e que a implementação de quaisquer decisões administrativas anteriores sejam suspensas enquanto pendentes de revisão posterior por um tribunal judicial. Isso é de particular importância na área de direito de asilo e migração, em que as recorrentes podem ser deportadas antes de terem a chance de que seus processos sejam considerados pela justiça;

(c) Usem a prisão administrativa só excepcionalmente, como um último recurso, por um tempo limitado, quando necessário e razoável no caso individual, proporcional a um fim legítimo e em conformidade com as leis nacionais e padrões internacionais; assegurem que todas as medidas apropriadas, incluindo assistência jurídica e procedimentos eficazes, estão disponíveis para permitir às mulheres contestar a legalidade de sua prisão; assegurem inspeções regulares dessas prisões, na presença da mulher detida; e assegurem que as condições da prisão administrativa cumprem com os padrões internacionais relevantes para a proteção dos direitos das mulheres privadas de sua liberdade.

IV. Recomendações para mecanismos específicos

A. Sistemas judiciais e quase judiciais especializados, e sistemas de justiça internacional e regionais

¹⁷ Ver a Recomendação geral N o 32 do Comitê sobre as dimensões de gênero relativas à situação de refúgio, asilo, nacionalidade e apatridia das mulheres.

54. Outros mecanismos judiciais e quase judiciais especializados,¹⁸ inclusive trabalhistas,¹⁹ de reivindicações de terras, tribunais eleitorais e militares, órgãos administrativos e de fiscalização,²⁰ também têm obrigações de cumprir com os padrões internacionais de independência, imparcialidade e eficiência e as disposições de direito internacional dos direitos humanos, incluindo os artigos 2, 5 (a) e 15 da Convenção.

55. Situações de transição e pós-conflito podem resultar em maiores desafios para as mulheres que buscam fazer valer seu direito de acesso à justiça. Em sua Recomendação geral Nº 30, o Comitê destacou as obrigações específicas dos Estados partes em conexão com o acesso à justiça para as mulheres em tais situações.

56. O Comitê recomenda que os Estados partes:

(a) Tomem todas as medidas apropriadas para assegurar que todos os mecanismos judiciais e quase judiciais especializados estejam disponíveis e acessíveis para as mulheres, bem como exerçam seu mandato sob os mesmos requisitos que os tribunais ordinários;

(b) Proporcionem monitoramento e revisão independentes das decisões dos mecanismos judiciais e quase judiciais especializados;

(c) Estabeleçam programas, políticas e estratégias para facilitar e garantir a participação igualitária das mulheres em todos os níveis desses mecanismos judiciais e quase judiciais especializados;

(d) Apliquem as recomendações sobre o acesso das mulheres à justiça em situações de transição e pós-conflito estabelecidas no parágrafo 81 da Recomendação geral Nº 30, adotando uma abordagem ampla, inclusiva e participativa para os mecanismos de justiça transicional;

(e) Assegurem a aplicação dos instrumentos internacionais e das decisões dos sistemas de justiça internacional e regionais relacionados aos direitos das mulheres, e estabeleçam mecanismos de monitoramento para a aplicação do direito internacional.

B. Processos alternativos de resolução de disputas

57. Muitas jurisdições têm adotado sistemas obrigatórios ou facultativos para mediação, conciliação, arbitragem, resoluções colaborativas de disputas, bem como

¹⁸ Dependendo do país, os campos estão cobertos por sistemas de justiça gerais ou especializados.

¹⁹ No que diz respeito ao acesso das mulheres à justiça, convenções pertinentes da Organização Internacional do Trabalho incluem a Convenção sobre a Inspeção do Trabalho, 1947 (No 81), a Convenção sobre Trabalhadores Migrantes (Revisada), 1949 (No 97), a Convenção sobre a Inspeção do Trabalho (Agricultura), 1969 (No 129), a Convenção sobre Povos Indígenas e Tribais, 1989 (No 169) e a Convenção sobre Trabalhadores Domésticos, 2011 (No 189).

²⁰ Ver o projeto de princípios que regem a administração da justiça por tribunais militares (E/CN.4/2006/58).

facilitação e negociação baseada em interesses. Isso se aplica, em particular, nas áreas de direito de família, violência doméstica, justiça da infância e juventude e direito trabalhista. Processos alternativos de resolução de disputas são por vezes referidos como justiça informal, que estão ligados mas funcionam fora dos processos de litígios judiciais formais. Processos alternativos informais de resolução de disputas também incluem tribunais indígenas não formais e resolução alternativa de disputas baseada na liderança, em que chefes e outros líderes comunitários resolvem disputas interpessoais, incluindo divórcio, guarda de filhos e disputa de terras. Ao mesmo tempo que esses processos podem proporcionar maior flexibilidade e reduzir os custos e atrasos para mulheres que buscam justiça, também podem levar a outras violações de seus direitos e impunidade para perpetradores, na medida em que geralmente operam com base em valores patriarcais, tendo assim um impacto negativo sobre o acesso das mulheres à revisão e remédios judiciais.

58. O Comitê recomenda que os Estados partes:

(a) Informem às mulheres sobre seus direitos de utilizar mediação, conciliação, arbitragem e resolução colaborativa de disputas;

(b) Assegurem que procedimentos alternativos de resolução de disputas não restrinjam o acesso pelas mulheres a remédios judiciais e outros em todas as áreas do direito, e não conduzam a novas violações de seus direitos;

(c) Assegurem que casos de violência contra as mulheres, incluindo violência doméstica, sob nenhuma circunstância sejam encaminhados para qualquer procedimento alternativo de resolução de disputas.

C. Instituições nacionais de direitos humanos e ouvidorias

59. O desenvolvimento de instituições nacionais de direitos humanos e ouvidorias podem oferecer maiores possibilidades para as mulheres obterem acesso à justiça.

60. O Comitê recomenda que os Estados partes:

(a) Adotem medidas para:

i) Prover recursos adequados para a criação e o funcionamento sustentável de instituições nacionais de direitos humanos independentes, em conformidade com os princípios relativos ao estatuto de instituições nacionais para a promoção e proteção dos direitos humanos (Princípios de Paris);

ii) Assegurar que a composição e as atividades dessas instituições sejam sensíveis a gênero;

(b) Dotem as instituições nacionais de direitos humanos com um amplo mandato e a autoridade para considerar denúncias relativas aos direitos humanos

das mulheres;

(c) Facilitem o acesso das mulheres aos processos de petição individual nas ouvidorias e instituições nacionais de direitos humanos com base na igualdade e ofereçam às mulheres a possibilidade de apresentar demandas envolvendo formas de discriminação múltipla e interseccional; e

(d) Dotem as instituições nacionais de direitos humanos e ouvidorias com recursos e apoio adequados para conduzir pesquisa.

D. Sistemas plurais de justiça

61. O Comitê observa que leis, regulamentos, procedimentos e decisões estatais podem, por vezes, coexistir dentro de um determinado Estado parte com leis e práticas religiosas, consuetudinárias, indígenas ou comunitárias. Isso resulta na existência de sistemas plurais de justiça. Há, portanto, múltiplas fontes de direito que podem ser formalmente reconhecidas como parte da ordem jurídica nacional ou operar sem uma base jurídica explícita. Os Estados partes têm obrigações, de acordo com os artigos 2, 5 (a) e 15 da Convenção e com outros instrumentos internacionais de direitos humanos, de assegurar que os direitos das mulheres sejam igualmente respeitados e que as mulheres estejam protegidas contra violações de seus direitos humanos por todos os componentes dos sistemas plurais de justiça.²¹

62. A existência de sistemas plurais de justiça pode, por si, limitar o acesso das mulheres à justiça ao perpetuar e reforçar normas sociais discriminatórias. Em muitos contextos, não obstante a disponibilidade de múltiplas vias para obter acesso à justiça em sistemas plurais de justiça, as mulheres são incapazes de efetivamente exercer a escolha do foro mais adequado. O Comitê tem observado que, em alguns Estados partes, em que sistemas de família e/ou lei pessoal baseados em costumes, religião ou normas comunitárias coexistem ao lado de sistemas de direito civil, as mulheres individualmente podem não estar tão familiarizadas com ambos os sistemas e/ou em liberdade para decidir qual regime se aplica a elas.

63. O Comitê tem observado diversos modelos através dos quais práticas contempladas nos sistemas plurais de justiça poderiam ser harmonizadas com a Convenção, a fim de minimizar conflitos de leis e garantir que as mulheres tenham acesso à justiça. Esses modelos incluem a adoção de legislação que defina claramente a relação entre os sistemas plurais de justiça existentes, a criação de mecanismos de revisão estatal, e o reconhecimento e a codificação formais dos sistemas religioso, consuetudinário, indígena, comunitário e outros. Será necessário reunir esforços dos Estados partes e atores não estatais para examinar maneiras em que os sistemas de justiça plurais possam funcionar juntos para reforçar a proteção

²¹ Ver, em particular, a Recomendação Geral No 29.

dos direitos das mulheres.²²

64. O Comitê recomenda que, em cooperação com atores não estatais, os Estados partes:

(a) Tomem medidas imediatas, incluindo programas de capacitação e formação sobre a Convenção e os direitos das mulheres ao pessoal do sistema de justiça, a fim de assegurar que os sistemas de justiça religioso, consuetudinário, indígena e comunitário harmonizem suas normas, procedimentos e práticas com os padrões de direitos humanos consagrados na Convenção e em outros instrumentos internacionais de direitos humanos;

(b) Promulguem legislação para regulamentar as relações entre os mecanismos dentro dos sistemas plurais de justiça a fim de reduzir potencial conflito;

(c) Proporcionem salvaguardas contra as violações de direitos humanos das mulheres permitindo a revisão pelos tribunais estatais ou órgãos administrativos das atividades de todos os componentes dos sistemas plurais de justiça, com especial atenção para os tribunais de aldeia e tribunais tradicionais;

(d) Assegurem que as mulheres tenham uma escolha real e informada a respeito da lei e do foro judicial aplicáveis dentro dos quais elas prefeririam que suas demandas fossem consideradas;

(e) Assegurem a disponibilidade de serviços de assistência jurídica às mulheres para permiti-las reivindicar seus direitos dentro dos vários sistemas plurais de justiça através da contratação de pessoal de apoio local qualificado para prestar essa assistência;

(f) Assegurem a participação igualitária das mulheres em todos os níveis nos órgãos estabelecidos para monitorar, avaliar e informar sobre as operações dos sistemas plurais de justiça;

(g) Estimulem o diálogo construtivo e formalizem relações entre os sistemas plurais de justiça, inclusive através da adoção de procedimentos para o compartilhamento de informação entre eles.

V. Retirada de reservas à Convenção

65. Muitos países têm feito reservas ao:

(a) Artigo 2 (c), que indica que os Estados partes se comprometem a estabelecer a proteção jurídica dos direitos das mulheres em igualdade de condições com os homens e assegurar, mediante tribunais nacionais competentes e outras

²² Ver International Development Law Organization, *Accessing Justice: Models, Strategies and Best Practices on Women's Empowerment* (Rome, 2013).

instituições públicas, a proteção efetiva das mulheres contra qualquer ato de discriminação

(b) Artigo 5 (a), que indica que os Estados partes tomarão todas as medidas apropriadas para modificar os padrões sociais e culturais de conduta de homens e mulheres, com vistas a alcançar a eliminação de preconceitos e práticas consuetudinárias e todas as outras que são baseadas sobre a ideia inferioridade ou da superioridade de quaisquer dos sexos ou sobre papéis estereotipados para homens e mulheres;

(c) Artigo 15, que indica que os Estados partes devem conferir às mulheres, em assuntos civis, a capacidade jurídica idêntica àquela dos homens e as mesmas oportunidades para exercer essa capacidade, e que devem dar às mulheres igualdade de direitos para concluir contratos e administrar propriedades e tratá-las igualmente em todas as etapas de procedimento em cortes e tribunais;

(d) Artigo 16, que indica que os Estados partes devem tomar todas as medidas apropriadas para eliminar a discriminação contra as mulheres em todos os assuntos relacionados ao matrimônio e às relações familiares.

66. Em vista da fundamental importância do acesso das mulheres à justiça, o Comitê recomenda que os Estados partes retirem suas reservas à Convenção, em particular aos artigos 2 (c), 5 (a), 15 e 16.

VI. Ratificação do Protocolo Facultativo à Convenção

67. O Protocolo Facultativo à Convenção cria um mecanismo adicional de direito internacional para permitir às mulheres apresentar denúncias em relação a supostas violações de direitos estabelecidos na Convenção e permitir ao Comitê conduzir procedimentos de investigação sobre as alegadas graves ou sistemáticas violações de direitos estabelecidas na Convenção, reforçando assim o direito das mulheres de acesso à justiça. Por meio de suas decisões sobre comunicações individuais emitidas em virtude do Protocolo Facultativo, o Comitê produziu notável jurisprudência em relação ao acesso das mulheres à justiça, inclusive em relação à violência contra as mulheres,²³ mulheres em detenção,²⁴ saúde,²⁵ e emprego.²⁶

68. O Comitê recomenda que os Estados partes:

²³ Ver Comunicação No 19/2008, Kell c. Canadá, decisão adotada em 28 de fevereiro de 2012; Comunicação No 20/2008, V.K. c. Bulgária, decisão adotada em 25 de julho de 2011; Comunicação No 18/2008, Vertido c. Filipinas, decisão adotada em 16 de julho de 2010; Comunicação N o 6/2005, Yildirim c. Austria, decisão adotada em 6 de agosto de 2007; Comunicação N o 5/2005, Goekce c. Áustria, decisão adotada em 6 de agosto de 2007; e Comunicação N o 2/2003, A.T. c. Hungria, decisão adotada em 26 de janeiro de 2005.

²⁴ Ver Comunicação No 23/2009, Abramova c. Bielorrússia, decisão adotada em 25 de julho de 2011.

²⁵ Ver Comunicação No 17/2008, Teixeira c. Brasil, decisão adotada em 25 de julho de 2011.

²⁶ Ver Comunicação No 28/2010, R.K.B. c. Turquia, decisão adotada em 24 de fevereiro de 2012.

(a) Ratifiquem o Protocolo Facultativo;

(b) Realizem e estimulem a criação e difusão de programas, recursos e atividades educacionais e de divulgação, em várias línguas e formatos para informar às mulheres, organizações e instituições da sociedade civil acerca dos procedimentos disponíveis para promover o acesso das mulheres à justiça através do Protocolo Facultativo

Recomendação Geral n. 34¹: sobre os direitos da mulher rural

Tradução: Brenno Campos Ferreira e Anna Sambo Budahazi (Alunos da Clínica de Direito Internacional de Direitos Humanos do Núcleo de Estudo Internacionais, NEI – USP)

Revisão Final: Morgana Medeiros Espíndola de Carvalho (Pesquisadora Voluntária – Núcleo Especializado de Cidadania e Direitos Humanos)

I. Introdução

1. O Comitê de Eliminação de Discriminação contra Mulheres reconhece as vitais contribuições das mulheres rurais e a necessidade urgente de aumentar o reconhecimento e proteção dos seus direitos humanos. Através dessas prévias observações conclusivas e recomendações gerais, o Comitê tem identificado várias formas nas quais as mulheres rurais continuam a encontrar discriminações. Na presente recomendação geral, o Comitê esclarece que as obrigações dos Estados Partes em assegurar os direitos da mulher rural, com foco no artigo 14 da Convenção para Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra mulher, a qual reconhece a situação ímpar das mulheres rurais e destaca obrigações específicas dos Estados Partes em reconhecendo, promovendo e protegendo seus direitos.

2. O artigo 14 é a única previsão em um tratado de direitos humanos especialmente direcionado às mulheres rurais. Entretanto, todos os direitos da Convenção se aplicam às mulheres rurais, e o artigo 14 deve ser interpretado no contexto da Convenção como um todo. Ao relatar, os Estados Partes devem abordar todos os artigos que têm relação com o gozo de direitos pelas mulheres e meninas rurais. Adequadamente, a presente recomendação geral explora as ligações entre o artigo 14 e outras disposições da Convenção. Como muitos dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável abordam situação das mulheres rurais e proporcionam uma importante oportunidade para avançar indicadores de processo e de resultados, a intenção específica da presente recomendação é fornecer orientações aos Estados Partes sobre a implementação de suas obrigações em relação às mulheres rurais. Enquanto recomendação geral n^o 34 enfoca mulheres rurais em países em desenvolvimento, algumas de suas previsões também dizem respeito à situação das mulheres rurais nos países desenvolvidos. É reconhecido que as mulheres rurais, mesmo nos países desenvolvidos, sofrem discriminação e desafios em várias áreas, incluindo empoderamento econômico, participação em políticas e vida pública, acesso aos serviços e exploração laboral das mulheres migrantes rurais e trabalhadoras.

¹ Sexagésima terceira sessão (2016).

II. Histórico

3. Atualmente, mulheres rurais representam um quarto da população mundial. Elas representam um papel crucial na manutenção e melhoria dos meios de subsistência e fortalecimento das comunidades rurais. Recentemente, o Comitê desenvolveu um significativo corpo jurisprudencial nos direitos das mulheres rurais e os desafios que elas encaram, em particular através das observações conclusivas. Várias conferências das Nações Unidas têm reconhecido o papel das mulheres rurais na agricultura, desenvolvimento rural, alimentação e nutrição, e redução da pobreza². Portanto, há uma necessidade de mais informações específicas às mulheres rurais, como reconhecido pelos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável.

4. O Comitê reconhece que as mulheres rurais continuam a encarar sistemáticas e persistentes barreiras ao completo gozo dos seus direitos humanos e por conta disso, em muitos casos, condições se deterioraram. Em vários Estados, os direitos e necessidades das mulheres rurais permanecem insuficientemente endereçados ou ignorados em leis, políticas nacionais e locais, orçamentos e estratégias de investimentos em todos os níveis. Até quando eles existem, leis e políticas que consideram a situação das mulheres rurais e preveem medidas especiais a serem abordadas raramente são implementadas.

5. Mundialmente, com algumas poucas exceções, em qualquer indicador de gênero e desenvolvimento em que os dados estão disponíveis, mulheres rurais são bem piores do que homens e mulheres urbanas e homens³, e mulheres rurais vivenciam pobreza e exclusão de forma desproporcional. Elas encaram discriminações sistêmicas no acesso a terras e recursos naturais. Elas carregam a maioria do trabalho não remunerado devido ao gênero estereotipado, a desigualdade dentro do lar e a falta de infraestrutura e serviços, incluindo no que diz respeito à produção alimentícia e trabalho de cuidado. Até quando formalmente empregadas, elas são mais alocadas a trabalhos que são inseguros, perigoso, mal remunerados e não cobertos por proteção social. Elas são menos propensas a terem educação e estão em maiores riscos de serem traficadas e forçadas a trabalhar, assim como com crianças e/ou forçadas a casar e outras práticas lesivas (ver CEDAW/C/GC/31-CRC/C/CG/18). Elas são mais propensas a ficar doentes, sofrer de desnutrição ou morrer por causas evitáveis, e são particularmente em desvantagem com respeito ao acesso a saúde.

² O dia 15 de outubro tem sido designado como o Dia Internacional das Mulheres Rurais. A temática principal da quinquagésima sexta sessão do Comitê de Situação das Mulheres foi, também, o empoderamento das mulheres rurais e os seus papéis na erradicação da fome e pobreza, desenvolvimento e os atuais obstáculos.

³ Ver *The World's Women 2010: Trends and statistics* (United Nations publication, Sales No. E.10.XVII.11). Disponível em unstats.un.org/unsd.

6. Mulheres rurais são mais propensas a serem excluídas das lideranças e posições de fazer decisões em quaisquer níveis. Elas são desproporcionalmente afetadas pela violência baseada no gênero e a falta de acesso à justiça e remédios legais efetivos. Claramente, a importância do empoderamento, autodeterminação e posições em cargos decisórios e governança das mulheres rurais não devem ser ignorados. Quando o são, Estados atacam seus próprios progressos.

III. Abrangência das obrigações dos Estados Parte para respeitar, proteger e preencher os direitos das mulheres rurais

A. Aplicação dos artigos 1 e 2

7. A definição de discriminação contida no artigo 1 da Convenção se aplica a todas as mulheres e dizem respeito a todas as formas de discriminação, transformando sua aplicação às mulheres rurais auto evidente. O artigo 2 prevê que os Estados Partes devem condenar discriminação contra mulheres em todas as formas e é intrinsecamente ligado a todas as outras previsões substantivas da Convenção, incluindo o artigo 14. Para cumular com o artigo 2 na relação às mulheres rurais, Estados Partes devem evitar atos de omissão e comissão que as discriminem.

8. Estruturas legais inadequadas ou de outras formas discriminatórias, sistemas legais completos, configurações de conflito e pós-conflito, a falta de informação e constrangimentos socioculturais podem combinar para tornar a justiça inacessível às mulheres rurais. Fatores que contribuem para estereótipos e práticas discriminatórias, especialmente nas áreas rurais, incluem o paralelo de existência de legislações constantemente sobrepostas e conflitantes, leis e autoridades religiosas e costumeiras. Muitas mulheres e meninas rurais vivem em comunidades nas quais os mecanismos de justiça informal são usados para resolver disputas. Enquanto a justiça informal for mais acessível a eles, regras e mecanismos que não estão em conformidade com a Convenção devem estar em conformidade com ela e com a recomendação geral nº 33 (2015) sobre o acesso das mulheres à justiça.

9. Estados Partes devem assegurar que estruturas legais são não-discriminatórias e garantem acesso à justiça para as mulheres rurais, conforme a recomendação geral nº 33, incluída por:

(a) Conduzir análise de impacto de gênero nas leis atuais para avaliar seus efeitos nas mulheres rurais;

(b) Promulgar legislações que regulam a relação entre diferentes mecanismos dentro de sistemas legais plurais de forma a reduzir conflitos de lei e assegurar que as mulheres rurais possam requerer seus direitos;

(c) Aumentar a consciência e a alfabetização legal das mulheres rurais ao provê-las com informação em seus direitos e na existência de sistemas legais plurais (quando relevante);

(d) Assegurar gratuidade ou acessibilidade aos serviços e remédios legais;

(e) Promover empoderamento das mulheres rurais, incluindo através da compreensão do gênero nos procedimentos quase-judiciais e judiciais;

(f) Desmantelar barreiras para o acesso das mulheres rurais à justiça ao assegurar que os mecanismos formais e informais, bem como métodos alternativos de resolução de conflitos também estão disponíveis a elas;

(g) Assegurar acesso físico aos tribunais e outros mecanismos da justiça, por exemplo através das previsões de cortes móveis que são acessíveis às mulheres rurais;

(h) Providenciar treinamento ao judiciário, advogados, policiais, paralegais, líderes tradicionais e outras autoridades relevantes, bem como oficiais nas áreas rurais quanto aos direitos das mulheres rurais e os impactos negativos da discriminação contra elas.

10. Discriminação contra mulheres rurais não podem ser totalmente entendidas sem levar em conta as raízes macroeconômicas de desigualdade de gênero. Estados geralmente falham em reconhecer o papel das mulheres e meninas rurais no trabalho não remunerado, as suas contribuições para o PIB e, além disso, para o desenvolvimento sustentável. Acordos multilaterais e bilaterais de comércio, tacas e outras políticas econômicas e fiscais podem ter um impacto significativamente negativo nas vidas das mulheres rurais. Problemas ambientais, incluindo mudanças climáticas e desastres naturais, geralmente provocados pelo uso insustentável dos recursos naturais, assim como práticas falhas de controle de desperdício, também tem impacto direto no bem-estar das mulheres rurais. Políticas de neutralidade de gênero, reformas e leis podem sustentar e fortalecer as desigualdades existentes e que são relacionadas a todos esses problemas.

11. Estados Partes devem assegurar que as políticas macroeconômicas, incluindo trocas fiscais e políticas de investimento, assim como acordos multilaterais e bilaterais, são responsáveis pelas necessidades das mulheres rurais e fortalecem a produtividade e a capacidade de investimento em mulheres produtoras de pequena escala. Elas devem abordar os negativos e diferentes impactos das políticas econômicas, incluindo liberalização de trocas gerais e agricultoras, privatização e a mercantilização da terra, água e recursos naturais, nas vidas das mulheres e o preenchimento dos seus direitos. De forma parecida, parceiros de desenvolvimento devem ainda assegurar que tais políticas

assistenciais de desenvolvimento devem focar nas necessidades especiais das mulheres rurais.

12. Estados Partes devem abordar ameaças específicas às mulheres rurais por mudanças climáticas, catástrofes naturais, degradação da terra e do solo, poluição da água, secas, enchentes, desertificação, pesticidas e agrotóxicos, indústrias extrativistas, monoculturas, biopirataria e a perda de biodiversidade, em particular agrobiodiversidade. Eles devem aliviar e mitigar tais ameaças e assegurar que as mulheres rurais aproveitem um ambiente seguro, limpo e saudável. Eles devem abordar efetivamente o impacto de tais riscos sobre as mulheres rurais no planejamento e implementação de todas as políticas relacionadas ao meio ambiente, mudanças climáticas, redução, preparação e gestão de riscos e assegurar a completa participação das mulheres rurais em conceber, planejar e implementar tais políticas. Estados Partes devem também assegurar a proteção e segurança das mulheres e meninas rurais em todas as fases de desastres e outras crises, desde os primeiros avisos de alívio, recuperação, reabilitação e reconstrução.

13. Estados Partes devem regular as atividades domésticas de atores não-estatais dentro de sua jurisdição, incluindo quando eles operam extraterritorialmente. A recomendação geral 28^o (2010) sobre o centro das obrigações dos Estados Partes em relação ao artigo 2 reafirma o requisito do artigo 2 (e) para eliminar discriminação por qualquer agente público ou privado, que se estendem a atos de corporações nacionais operando extraterritorialmente. Estados Partes devem defender obrigações extraterritoriais com respeito às mulheres rurais por, *inter alia*: não interferir, direta ou indiretamente, no gozo de seus direitos; levar medidas reguladoras para prevenir qualquer ator sob sua jurisdição, incluindo indivíduos privados, empresas e entidades públicas, de infringir ou abusar de direitos das mulheres rurais fora do seu território; e assegurar que a cooperação internacional e assistência de desenvolvimento, seja bilateral ou multilateral, avance nos direitos das mulheres rurais fora de seu território. Remédios apropriados e eficazes devem estar disponíveis para as mulheres rurais afetadas quando o Estado Parte viola quaisquer de suas obrigações extraterritoriais.

14. Alinhado com a recomendação geral n^o 28, Estados Partes devem reconhecer que mulheres rurais não são um grupo homogêneo e frequentemente encontram discriminações cruzadas. Muitas mulheres indígenas e afrodescendentes vivem em situações rurais e vivenciam discriminações baseadas na etnicidade, idioma e o estilo de vida tradicional. Mulheres rurais que pertencem a outras minorias étnicas ou a minorias religiosas, assim como mulheres chefes de família, podem também vivenciar altas taxas de pobreza e outras formas de exclusão social. Mulheres trabalhando em áreas rurais, incluindo camponesas, pastoras, migrantes, pescadoras e sem-terra, também sofrem desproporcionalmente por diversas formas de discriminação. Como reconhecido na recomendação geral n^o 18 (1991) sobre mulheres com deficiência, enquanto mulheres debilitadas encaram confrontos

únicos em todas as áreas da vida, isso é particularmente o caso daquelas que vivem nas áreas rurais. Discriminação pode ser composta nas áreas rurais por uma falta apropriada de acesso a, *inter alia*, água, saneamento, eletricidade, tratamento de saúde, cuidados de saúde de crianças e idosos e, inclusive, educação culturalmente apropriada. Como reconhecido na recomendação geral nº 27 (2010) sobre mulheres idosas e a proteção de seus direitos humanos, mulheres idosas e viúvas podem sofrer, ainda, a estigmatização e isolamento nas áreas rurais, as quais as expõe a maiores riscos de tratamento de doenças. Ademais, mulheres rurais, incluindo chefes de família, vivendo em áreas afetadas por conflitos encaram problemas de segurança e obstáculos futuros na garantia de seus direitos.

15. Estados Partes devem eliminar todas as formas de discriminação contra grupos de mulheres rurais marginalizadas e em desvantagem. Por exemplo, Estados Partes devem assegurar que tais grupos, incluindo aqueles pertencentes aos indígenas, afrodescendentes, étnicos e minorias religiosas, chefes de família, camponesas, pastoras, pescadoras, mulheres sem-terra, migrantes e mulheres rurais afetadas por conflitos, são protegidas de diferentes formas de discriminação e têm acesso à educação, emprego, água, saneamento básico e tratamentos de saúde, entre outros. Estados Partes devem desenvolver políticas e programas assegurando o igual gozo dos direitos por mulheres rural com deficiências, incluindo por assegurar a acessibilidade estrutural e de serviços. Os Estados Partes devem igualmente assegurar que mulheres rurais mais velhas têm acesso a serviços sociais e proteção social adequada, bem como recursos econômicos e o empoderamento para viver uma vida com dignidade, incluindo através do acesso a serviços financeiros e de seguridade social.

B. Artigo 14, parágrafo 1

16. Nos termos do artigo 14, parágrafo 1, os Estados Partes devem levar em consideração os problemas específicos enfrentados pelas mulheres rurais e os papéis significativos que desempenham na sobrevivência econômica das famílias, incluindo seu trabalho nos setores não monetizados da economia. O desenvolvimento inclusivo e sustentável deve apoiar os direitos das mulheres rurais, ressaltando seu papel como atores-chave e reconhecendo completamente o valor econômico do seu trabalho remunerado e não remunerado.

17. Estados Partes devem promover políticas econômicas sustentáveis e inclusivas de desenvolvimento que permitam às mulheres rurais gozarem de seus direitos e:

(a) Reconhecer suas contribuições cruciais às economias locais e nacionais e à produção alimentícia, bem como ao bem-estar de suas famílias e comunidades, inclusive através de trabalho de cuidado não remunerado e trabalho em fazendas familiares, de acordo com a recomendação geral nº 17 (1991) sobre a

medição e quantificação das atividades domésticas não remuneradas das mulheres e seu reconhecimento no PIB;

(b) Promover seu empoderamento e assegurar sua independência social e econômica, em particular por criar ambientes favoráveis nos termos da recomendação geral nº 25 (2004) sobre medidas especiais temporárias, incluindo através de programas e políticas destinados a melhorar as condições econômicas das mulheres rurais;

(c) Assegurar que elas sejam capazes de se beneficiar efetiva e diretamente dos programas sociais e econômicos, envolvendo-os na concepção e desenvolvimento de todos os planos e estratégias relevantes, tais como a saúde, educação, emprego e segurança social

C. Artigo 14, parágrafo 1, lido ao lado dos artigos 3, 4, parágrafo 1, 5, alínea a), 6, 9, 15 e 16

18. O Artigo 3 estabelece que os Estados Partes tomarão todas as medidas apropriadas, em todos os âmbitos, incluindo a legislação, para garantir o pleno desenvolvimento e desenvolvimento das mulheres.

19. Os Estados Partes devem adotar leis efetivas, políticas, regulações, programas, procedimentos administrativos e estruturas institucionais para o pleno desenvolvimento e avanço das mulheres rurais, com o propósito de garantir-lhes o exercício e o gozo dos direitos humanos e liberdades fundamentais numa base de igualdade para com os homens.

20. O Artigo 4, parágrafo 1, prevê a adoção de medidas especiais temporárias pelos Estados Partes para acelerar a igualdade substantiva. Tais medidas podem incluir a redistribuição de papéis e recursos de tomada de decisão. A Recomendação Geral nº 25 enfatiza que, sempre que necessário, essas medidas devem ser dirigidas às mulheres submetidas a discriminação múltipla, incluindo mulheres rurais.

21. Os Estados Partes devem desenvolver e implementar medidas especiais temporárias a fim de acelerar a obtenção de igualdade substantiva para as mulheres rurais em todas as áreas em que estão sub-representadas ou desfavorecidas, incluindo a vida política e pública, educação, saúde e emprego.

22. O Artigo 5 (a) aborda a eliminação de estereótipos discriminatórios e práticas mais frequentes nas áreas rurais. Mulheres e meninas rurais são frequentemente desfavorecidas por práticas nocivas (ver CEDAW / C / GC / 31-CRC / C / GC / 18, parágrafo 9), como casamento infantil e/ou forçado, poligamia e mutilação da genitália feminina, que põem em perigo a sua saúde e bem-estar e podem levá-los a migrar para escapar de tais práticas, expondo-as potencialmente a outros riscos.

Elas também são prejudicadas por práticas como a herança da dívida ancestral, que perpetua ciclos de pobreza, e por estereótipos discriminatórios e práticas correlatas que as impedem de gozar de direitos sobre a terra, a água e os recursos naturais, como a primogenitura masculina e a apropriação de propriedade das viúvas.

23. De acordo com a recomendação geral nº 31 (2014) sobre práticas nocivas, os Estados Partes devem eliminar práticas prejudiciais, incluindo casamento infantil e/ou forçado, a mutilação genital feminina e a herança da dívida ancestral, que afetam negativamente a saúde, bem-estar e dignidade das mulheres rurais e meninas. Elas devem eliminar estereótipos discriminatórios, incluindo aqueles que se comprometem à igualdade de direitos das mulheres rurais à terra, à água e a outros recursos naturais. Nesse ponto, os Estados Partes devem adotar uma série de medidas, incluindo programas de extensão e apoio, sensibilização e campanhas midiáticas, em colaboração com os líderes tradicionais e a sociedade civil, para eliminar práticas e estereótipos nocivos.

24. Na recomendação geral nº 19 (1992) sobre a violência contra as mulheres, é constatado que as mulheres rurais estão em risco de violência por causa de atitudes tradicionais em relação ao papel subordinado das mulheres que persistem em muitas comunidades rurais. As meninas das comunidades rurais estão em risco especial de violência, exploração sexual e assédio quando elas deixam a comunidade rural para procurar emprego nas cidades. Os defensores dos direitos humanos das mulheres rurais estão muitas vezes em risco de violência quando trabalham, por exemplo, para proteger as vítimas, transformar os costumes locais ou proteger os direitos de recursos naturais.

25. Os Estados Partes devem prevenir e eliminar todas as formas de violência contra mulheres e meninas rurais, e, de acordo com as recomendações gerais nº 19 e nº 33:

(a) Aumentar a conscientização das mulheres e homens rurais, meninas e meninos, assim como líderes locais, religiosos e comunitários, sobre os direitos das mulheres e meninas rurais, com o objetivo de eliminar atitudes e práticas sociais discriminatórias, em particular aqueles que toleram a violência baseada em gênero;

(b) Tomar medidas eficazes destinadas a prevenir, investigar, perseguir e punir atos de violência contra mulheres e meninas rurais, incluindo mulheres e meninas rurais migrantes, sejam eles perpetrados pelo Estado, atores não estatais ou pessoas privadas;

(c) Garantir que as vítimas que vivem em áreas rurais tenham acesso efetivo a justiça, incluindo assistência jurídica, bem como compensação e outras formas de compensação ou reparação, e que as autoridades em todos os níveis nas áreas rurais, incluindo a judiciais, administradoras judiciais e funcionários públicos, têm os

recursos necessários e a vontade política de responder à violência contra mulheres e meninas rurais e protegê-los contra retaliação ao denunciar abusos;

(d) Assegurar que os serviços integrados para as vítimas, incluindo os serviços de abrigos e de saúde abrangentes, são acessíveis a mulheres e meninas nas áreas rurais. Tais serviços devem evitar a estigmatização e proteger a privacidade e a dignidade das vítimas;

(e) Implementar medidas para prevenir e enfrentar ameaças e ataques às mulheres rurais, defensores dos direitos humanos, com particular atenção àqueles envolvidos em questões relativas à terra e recursos naturais, saúde da mulher, incluindo os direitos sexuais e reprodutivos, a eliminação da discriminação de costumes e práticas, e violência baseada no gênero.

26. O Artigo 6, sobre a supressão do tráfico de mulheres e da exploração da prostituição, tem especial relevância para as mulheres e meninas do meio rural, incluindo mulheres e meninas indígenas, que enfrentam riscos específicos porque vivem em áreas remotas. As dificuldades econômicas da vida rural, juntamente com a falta de informações sobre o tráfico e como os traficantes operam, podem torná-las especialmente vulneráveis, em particular nas regiões afetadas por conflitos.

27. Os Estados Partes devem abordar as raízes do tráfico de mulheres ao empoderar economicamente as mulheres rurais e aumentar a conscientização nas áreas rurais sobre os riscos de serem atraídas pelos traficantes e as formas pelas quais os traficantes operam. Os Estados Partes devem assegurar que a legislação antitráfico enfrente os desafios sociais e econômicos enfrentados pelas mulheres e meninas rurais e providenciem treinamento direcionado ao gênero sobre medidas de prevenção, proteção e assistência às vítimas para o judiciário, a polícia, guardas de fronteira, outros agentes da lei e assistentes sociais, especialmente em áreas rurais e comunidades indígenas.

28. O Artigo 9 estabelece que os Estados Partes concederão às mulheres direitos iguais aos dos homens para adquirir, mudar ou manter sua nacionalidade. Mulheres rurais e seus filhos podem ser privados de seus direitos se não forem reconhecidos como cidadãos de seus países. Sua apatridia é muitas vezes a consequência de uma legislação discriminatória através da qual as mulheres não podem passar sua nacionalidade para seus filhos e cônjuge estrangeiro ou podem correr o risco de perder sua nacionalidade através do casamento com um estrangeiro ou, como consequência, do divórcio. Além disso, documentos de identidade podem ser mais difíceis de serem adquiridos devido à falta de registo de nascimento ou de casamento, divórcio ou certidões de óbito.

29. De acordo com a recomendação geral nº 32 (2014) sobre as dimensões das questões de gênero da condição de refugiado, asilo, nacionalidade e apatridia das mulheres, Os Estados Partes devem assegurar que as mulheres rurais possam

adquirir, mudar, reter ou renunciar à sua nacionalidade ou transferi-la para seus filhos e cônjuge estrangeiro nas mesmas condições que os homens, e que eles estão cientes de seus direitos neste aspecto. Os Estados Partes também devem fornecer às mulheres rurais acesso a documentos de identificação pessoal (tais como cartões de identidade, passaportes e números de segurança) e assegurar que os procedimentos de registro civil, inclusive nascimento, casamento, divórcio e morte, são acessíveis em áreas rurais.

30. O artigo 15 estabelece a igualdade de mulheres e homens perante a lei e capacidade jurídica idêntica em matéria civil, de modo que, por exemplo, as mulheres rurais tenham a mesma capacidade legal que os homens têm para celebrar contratos e administrar propriedades independente do marido ou de qualquer guardião do sexo masculino.

31. Os Estados Partes devem assegurar que as mulheres rurais sejam iguais perante a lei e têm a mesma capacidade jurídica que os homens em matéria civil, inclusive para concluir contratos e administrar propriedades independente de seu marido ou de qualquer homem guardião.

32. O artigo 16 prevê a igualdade das mulheres no casamento e nas relações familiares, que é algo que muitas mulheres rurais não apreciam devido à discriminação das normas sociais, práticas e leis, sistemas plurais de justiça (onde eles existem), ou a falta de aplicação de leis relevantes. As meninas das comunidades rurais estão em risco especial de casamento infantil e/ou forçado e gravidez precoce. As mulheres rurais também são desproporcionalmente afetadas pela poligamia, que prejudica gravemente a igualdade casamento e relações familiares.

33. Os Estados Partes devem harmonizar o status pessoal e as leis de artigo 16, de acordo com as recomendações gerais nº 21 (1994) sobre igualdade na casamento e relações familiares e nº 29 (2013) sobre as consequências econômicas do casamento, relações familiares e sua dissolução, que garantem que as mulheres rurais têm direitos iguais no casamento, incluindo a propriedade conjugal por divórcio ou morte do cônjuge e para a manutenção ou pensão alimentícia, e aumentar a conscientização direitos das mulheres dentro do casamento nas áreas rurais.

34. Os Estados Partes devem tomar medidas para prevenir e proibir a casamento infantil e/ou forçado entre mulheres e meninas rurais, inclusive através da reforma e aplicação de leis que proíbem tais práticas nas áreas rurais, campanhas midiáticas, particularmente destinadas a aumentar a consciência dos homens, a prestação de programas de prevenção baseados na escola, incluindo programas apropriados educação em saúde sexual e reprodutiva, bem como a prestação de serviços sociais e serviços de saúde para meninas e meninas rurais em risco de casamento infantil e/ou forçado. Além disso, os Estados Partes devem desencorajar e proibir a prática da poligamia, que pode ser mais comum em áreas rurais.

IV. Obrigações dos Estados Partes em relação às dimensões específicas dos direitos das mulheres rurais

A. Direito a participar e se beneficiar do desenvolvimento rural (art. 14, parágrafo 2 (a))

35. As mulheres rurais devem ser consideradas impulsionadoras do desenvolvimento sustentável. Não obstante o papel vital das mulheres rurais na agricultura e no desenvolvimento rural, políticas e iniciativas muitas vezes não são sensíveis ao gênero e as mulheres rurais não se beneficiam de estruturas de habilitação. Os direitos das mulheres rurais também não são muitas vezes tomados em consideração nos esforços de desarmamento, desmobilização e esforços na reintegração de ambientes em conflito e pós-conflito.

36. Os Estados Partes devem estabelecer políticas institucionais, legais e quadros políticos para assegurar que as políticas de desenvolvimento rural, agricultura e de água, incluindo no que diz respeito à silvicultura, pecuária, pesca e aquicultura, são sensíveis ao gênero e com orçamentos adequados. Os Estados Partes devem assegurar:

(a) Integração e generalização de uma perspectiva de gênero em todas as políticas, estratégias e planos de desenvolvimento agrícola e rural (incluindo planos operacionais) e programas, permitindo que as mulheres rurais atuem e sejam como partes interessadas, emitindo decisões e beneficiárias, em consonância com o Diretrizes sobre a Governança Responsável da Posse de Terra, Pesca e Florestas no Contexto da Segurança Alimentar Nacional, as Diretrizes Voluntárias para Garantir a Sustentabilidade da Pesca em Pequena Escala no Contexto da Segurança Alimentar e Erradicação da Pobreza, a recomendação geral nº 23 (1997) sobre política e vida pública e os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável. Os Estados Partes devem assegurar que essas políticas, estratégias, planos e programas têm estruturas de avaliação e monitorização claras e com base científica;

(b) O estabelecimento de unidades de gênero com pessoal de nível superior em ministérios relevantes para o desenvolvimento rural, apoiados por orçamentos adequados, procedimentos institucionais, quadros de responsabilização e mecanismos eficazes de coordenação;

(c) A proteção dos direitos das mulheres rurais, especialmente quando o planejamento de programas de desenvolvimento rural ligados ao desarmamento; esforços de desmobilização e reintegração em ambientes em conflitos e pós-conflitos, de acordo com a recomendação geral nº 30 (2013) sobre mulheres em prevenção de conflitos, conflitos e situações pós-conflito.

B. Serviços de saúde (art. 14, parágrafo 2 (b), lida ao lado do art. 12)

37. O acesso a cuidados de saúde, incluindo cuidados de saúde sexual e reprodutiva, é extremamente limitada para as mulheres rurais, incluindo mulheres idosas e mulheres com deficiência, devido às normas sociais vigentes e às atitudes patriarcais, insuficientes alocações orçamentárias aos serviços de saúde rurais, a falta de infraestrutura e pessoas treinadas, a falta de informação sobre métodos modernos de contracepção, afastamento e a falta de transporte. A falta de acesso adequado a alimentação e nutrição, água potável, saneamento e instalações de gestão de resíduos resultam em riscos de saúde. Algumas condições, como a fístula obstétrica, também são mais predominantes entre as mulheres rurais e resultam diretamente da falta de acesso a serviços de emergência de saúde capazes de realizar cesárias, e indiretamente de gravidez e desnutrição.

38. A mortalidade e a morbidade materna são desproporcionalmente altas em muitas áreas rurais. O casamento infantil expõe as meninas rurais à gravidez precoce e significativamente contribui para a mortalidade materna, em particular nos países em desenvolvimento. Globalmente, a presença de atendentes especializados em partos e corpo médico é menor em áreas rurais e leva a cuidados pré-natais, perinatais e pós-natais escassos. Constata-se uma menor resposta às necessidades de serviços de planejamento familiar e contracepção devido à pobreza, à falta de informação e à disponibilidade e acessibilidade limitada dos serviços. As mulheres rurais são mais propensas a recorrer ao aborto inseguro do que as mulheres urbanas, uma situação que coloca suas vidas em risco e compromete sua saúde. Mesmo em países nos quais o aborto é legal, as condições restritivas, incluindo períodos de espera não razoáveis, muitas vezes impedem o acesso das mulheres rurais. Quando o aborto é ilegal, o impacto na saúde é ainda maior.

39. Os Estados Partes devem salvaguardar o direito das mulheres e meninas rurais aos cuidados de saúde adequados e assegurar:

(a) Que serviços e instalações de saúde de alta qualidade sejam fisicamente acessíveis e custeáveis para as mulheres rurais, incluindo mulheres idosas, chefes de família e mulheres com deficiência (fornecido gratuitamente quando necessário), culturalmente aceitáveis para elas e dotada de equipe médica treinada. Os serviços devem fornecer: cuidados de saúde primários, incluindo planejamento familiar; acesso à contraceptivos, incluindo contracepção de emergência, e aborto seguro e cuidados pós-aborto de alta qualidade, independentemente se o aborto é legal; serviços pré-natais, perinatais, pós-natais e obstétricos; serviços de prevenção e tratamento ao HIV, incluindo intervenções de emergência após estupro; serviços de saúde mental; aconselhamento em nutrição, a alimentação de bebês e crianças jovens; mamografia e outros exames ginecológicos; prevenção e tratamento de

doenças não transmissíveis, tais como câncer; acesso a medicamentos essenciais, incluindo medicamentos que aliviam a dor; e cuidados paliativos;

(b) O financiamento adequado dos sistemas de saúde nas zonas rurais, em particular no que diz respeito à saúde e direitos sexuais e reprodutivos;

(c) Que as leis e regulamentos que colocam obstáculos à mulher rural acesso aos cuidados de saúde, incluindo aos serviços de saúde sexual e reprodutiva, sejam revogadas, em particular as leis que criminalizam ou exigem períodos de espera ou consentimento de terceiros para o aborto;

(d) O monitoramento sistemático e regular da saúde e estado de nutrição de mulheres grávidas e mães recentes, especialmente mães adolescentes, e seus bebês. Em caso de desnutrição ou falta de acesso a água limpa, porções extras de comida e água potável devem ser fornecidas sistematicamente durante a gravidez e a lactação;

(e) Que os estabelecimentos rurais de saúde tenham água e serviços de saneamento;

(f) Que a informação sobre cuidados de saúde seja amplamente disseminada em línguas e dialetos locais através de vários meios, incluindo por escrito, através de ilustrações e oralmente, e que inclua informações sobre, entre outras: higiene; prevenção de doenças transmissíveis, não transmissíveis e sexualmente transmissíveis; estilos de vida e nutrição saudáveis; planejamento familiar e os benefícios de gravidez atrasada; saúde durante a gravidez; amamentação e seu impacto na saúde infantil e materna; e a necessidade de eliminar a violência contra mulheres, incluindo violência e doméstica e sexual e práticas nocivas;

(g) A regulação eficaz da comercialização de substitutos do leite materno e a implementação e monitoramento do Código Internacional de Comercialização de Substitutos do Leite Materno;

(h) A formação sensível ao gênero e culturalmente responsável de agentes comunitários de saúde e assistentes tradicionais de parto, a previsão de clínicas móveis que oferecem serviços de saúde acessíveis em áreas rurais remotas, e educação sanitária melhorada para as comunidades rurais, incluindo a educação sobre saúde sexual e reprodutiva e direitos de mulheres e homens;

(i) Investimento em microsseguros comunitários para apoiar as mulheres rurais, incluindo os cuidadores, no atendimento de suas necessidades de saúde.

C. Vida econômica e social (art. 14, parágrafo 2 (c), lida ao lado do art. 11, parags. 1 (e) e 2 (b), e art. 13 (a))

40. O Artigo 14, parágrafo 2 (c), estabelece que os Estados Partes assegurarão que as mulheres se beneficiem diretamente dos programas de seguridade social. No entanto, a maioria dos mulheres rurais têm oportunidades limitadas no mercado de

trabalho formal e são mais propensas a estar envolvidas em atividades não reguladas por códigos trabalhistas e previdenciários e legislação ligada ao emprego formal. Elas estão, portanto, expostas a riscos e necessitam de medidas de proteção social que levem em conta sua situação.

41. Para eliminar a discriminação contra as mulheres rurais nas vidas econômica e social, Estados Partes devem:

(a) Assegurar que as mulheres rurais envolvidas em trabalho não remunerado ou no setor informal tenham acesso à proteção social não contributiva em consonância com recomendação nº 16 (1991) sobre mulheres trabalhadoras não remuneradas em áreas rurais e empresas familiares urbanas, e que as pessoas empregadas no setor formal têm acesso a benefícios de segurança social contributivos, independentemente do seu estado civil;

(b) Adotar níveis mínimos de proteção social sensíveis ao gênero para garantir que mulheres rurais tenham acesso aos cuidados essenciais de saúde, creches e segurança de renda, de acordo com o artigo 14, parágrafos 2 (b) e (h), e Recomendação Relativa aos Pisos de Proteção, 2012 (nº 202) da Organização Internacional do Trabalho.

D. Educação (art. 14, parágrafo 2 (d), lida ao lado do artigo 10 (a))

42. Em todo o mundo, mulheres e meninas rurais têm níveis mais baixos de alfabetização e são desfavorecidas quando se trata de acesso à educação e formação. Meninas rurais podem ser vítimas de casamento infantil e/ou forçado e sofrerem assédio sexual e violência dentro e fora dos ambientes educacionais, o que pode forçá-las a abandonar a escola. A frequência escolar também é frequentemente reduzida por tarefas domésticas e de cuidado, incluindo cozinhar, cuidar de crianças, trabalho agrícola e buscar água e lenha, as longas distâncias para viajar para a escola e a falta de água adequada, instalações e saneamento nas escolas, que não atendam às necessidades da menstruação das meninas. Em algumas regiões, estudantes e professores de escolas de meninas enfrentam ameaças e ataques de oponentes da educação das meninas.

43. Os Estados Partes devem proteger o direito das meninas e mulheres rurais à educação e garantir que:

(a) Uma educação de alta qualidade seja acessível e barata a todos as mulheres e meninas, incluindo as portadoras de deficiências, melhorando as infraestruturas nas zonas rurais, aumentando o número de professores qualificados, incluindo mulheres, e assegurando que o ensino primário seja obrigatório e fornecido gratuitamente e que a educação é fornecida em idiomas locais e em uma maneira culturalmente apropriada;

(b) O treinamento sistemático seja fornecido para o corpo docente em todos os níveis do sistema educacional sobre os direitos das meninas e mulheres rurais e sobre a combater a discriminação baseada no sexo e no gênero, étnica e outros estereótipos que limitam as oportunidades educacionais de mulheres e meninas rurais. Os currículos devem ser revisados para eliminar estereótipos discriminatórios sobre os papéis e responsabilidades de mulheres e homens na família e na sociedade;

(c) A implementação de programas de sensibilização para mudar as atitudes negativas em áreas rurais para a educação das meninas e incentivos devem ser fornecidos para apoiar meninas rurais e seus pais na compensação dos custos diretos e indiretos de educação, inclusive por meio de bolsas de estudos e apoio financeiro, empréstimos e transferências em dinheiro e transporte;

(d) A implementação de programas, tanto dentro como fora do sistema escolar, para reduzir o envolvimento das meninas rurais no trabalho de cuidados não remunerados, o que constitui uma barreira para a frequência escolar, e para proteger meninas rurais do trabalho exploração, casamento infantil e/ou forçado e violência baseada no gênero, incluindo violência e abuso sexual;

(e) Nos locais onde meninas e professores enfrentem ataques de opositores à educação delas, a proteção das instituições de ensino seja prioridade para a forças de segurança;

(f) As meninas e mulheres rurais sejam encorajadas a escolher campos de estudo e carreiras não tradicionais, como matemática, informática, ciências naturais e ciências agrárias e tecnologia, incluindo através de orientação profissional e programas de aconselhamento acadêmico que também podem ser aplicados a atividades microempresariais baseadas na comunidade;

(g) As meninas grávidas em escolas rurais não sejam expulsas durante a gravidez e recebem permissão para retornar à escola após o parto, e sejam disponibilizadas creches e salas de amamentação, bem como aconselhamento sobre cuidados infantis e amamentação;

(h) As escolas nas áreas rurais tenham instalações de água adequadas e separem latrinas, de forma segura e protegida, para meninas e ofereçam educação sobre higiene e recursos para higiene menstrual, com foco especial em meninas com deficiência;

(i) Programas de alfabetização de adultos sejam fornecidos para mulheres em áreas rurais;

(j) A formação no local de trabalho seja adaptada e orientada para as necessidades profissionais das mulheres rurais, e elas tenham igual acesso à educação técnica e

vocacional e à formação profissional, tal como em práticas de agricultura sustentável, saúde animal e melhor manejo.

44. Além da formação e educação, o artigo 14, parágrafo 2 (d), também fornece que as mulheres rurais devem poder se beneficiar de serviços comunitários e de extensão, que desempenham um papel importante na educação dos agricultores, produtividade agrícola e empoderamento econômico das mulheres. Esses serviços geralmente não respondem às prioridades, capacidades e necessidades das mulheres rurais, e promovem, insuficientemente, o acesso ao conhecimento técnico.

45. Os Estados Partes devem melhorar o projeto e a entrega de produtos de alta qualidade de serviços de assessoria rural e extensão agrícola, reconhecendo as mulheres como agricultoras e clientes. Tais serviços devem garantir que homens e mulheres da equipe de extensão e assessoria rural tenham experiência em questões de gênero em relação à concepção e entrega de programas e sejam regularmente treinadas sobre os direitos das mulheres, igualdade de gênero, análise de gênero e programação sensível ao gênero. Estados Partes devem adotar, implementar e monitorar e avaliar regularmente extensão agrícola sensível ao gênero, programas e políticas de assessoria rural.

46. Os Estados Partes devem promover a representação das mulheres rurais nos serviços de extensão agrícola, empregando um maior número de mulheres nas equipes de extensão e assessoria, e garantir que as políticas organizacionais sejam apoiadoras dos direitos, necessidades e aspirações das mulheres. Estados Partes devem também aumentar a proporção de conteúdo educacional fornecido por meio de serviços de extensão que são relevantes para as mulheres rurais, empregando mulheres cientistas em pesquisa agrícola.

47. Os Estados Partes devem promover especificamente o acesso das mulheres a conhecimento técnico sobre técnicas de colheita de alimentos, preservação, armazenamento, processamento, embalagem, marketing e empreendedorismo.

E. Emprego (art. 14, parágrafo 2 (e), lido ao lado do art. 11)

48. As mulheres rurais têm oportunidades de emprego remunerado limitadas e tendem a trabalhar horas extremamente longas em empregos pouco qualificados, a tempo parcial, sazonais, mal remunerados ou não remunerados, atividades domésticas e agricultura de subsistência. Elas são desproporcionalmente representadas no setor informal, descoberto pela proteção social. Acesso desigual para oportunidades de diversificação de renda, muitas vezes resulta em mulheres rurais sendo mais pobres do que homens rurais.

49. As mulheres rurais são sub-representadas entre os trabalhadores agrícolas em várias regiões, expondo-as a um aumento dos riscos para a saúde associados a uso extensivo e impróprio de fertilizantes e pesticidas por vários atores, resultando em doenças, mortes precoces, complicações na gravidez, distúrbios fetais e

problemas físicos e transtornos no desenvolvimento de bebês e crianças. Esses riscos são compostos pela sua sub-representação em cooperativas agrícolas, agricultoras e organizações produtoras, organizações de administração de terras e trabalhadores rurais, e seu acesso limitado aos serviços de extensão.

50. Os Estados Partes devem incorporar plenamente o direito a condições decentes de trabalho e o princípio da igualdade de remuneração por trabalho de igual valor em seus quadros políticos, prestando especial atenção à situação e à força de trabalho de representação das mulheres rurais, de acordo com as recomendações gerais nº 13 (1989) sobre remuneração igual para trabalho de igual valor e nº 23.

51. Os Estados Partes devem fortalecer as economias rurais locais, inclusive através da promoção de economias sociais e solidárias e criar oportunidades de empregos locais e meios de subsistência para as mulheres rurais no contexto de desenvolvimento. Eles devem rever leis, regulações e políticas relevantes que limitam o acesso das mulheres rurais a empregos decentes e eliminar práticas que as discriminam nos mercados de trabalho rurais, como não contratar mulheres para determinados trabalhos.

52. Os Estados Partes devem assegurar ainda mais os direitos das mulheres rurais ao emprego através das seguintes medidas:

(a) Facilitar a transição das mulheres rurais do informal para a economia formal, incluindo no setor agrícola, através da implementação da Recomendação de Transição da Economia Informal para a Economia Formal 2015 (nº 204) da Organização Internacional do Trabalho, garantindo oportunidades de segurança de renda e melhores meios de subsistência;

(b) Ampliar as oportunidades para as mulheres rurais administrarem empresas e outros empreendimentos, inclusive por meio de facilidades de microcrédito;

(c) Melhorar as condições de trabalho rural, incluindo a prestação de serviços licença maternidade; fixar salários vivos, com atenção urgente para o setor informal e tomar medidas para prevenir o assédio sexual, a exploração e outras formas de abuso no local de trabalho;

(d) Proteger os direitos das trabalhadoras rurais para negociar coletivamente e assegurar condições dignas de trabalho;

(e) Proteger a saúde e a segurança ocupacional das mulheres rurais ao tomar medidas legislativas e outras formas para protegê-las contra a exposição a produtos químicos perigosos. Elas devem receber informações sobre a saúde e efeitos ambientais da utilização e da exposição a produtos químicos, em especial químicos perigosos, pesticidas e outros produtos utilizados na agricultura e no extrativismo e outras indústrias. Os Estados Partes devem desenvolver e implementar programas de conscientização pública sobre esses efeitos e alternativas e que nenhum uso,

armazenamento ou descarte de materiais ou substâncias perigosas ocorra sem o consentimento explícito das mulheres rurais e suas comunidades;

(f) Proporcionar segurança social às mulheres rurais, inclusive nos casos de doença ou invalidez;

(g) Promover o envolvimento ativo e efetivo das mulheres rurais como produtoras, empresárias, fornecedoras, trabalhadoras e consumidoras locais e globais em cadeias de valor e de mercados, inclusive promovendo o desenvolvimento de capacidades de garantia de qualidade e normas e contratos públicos;

(h) Prestar cuidados infantis e outros serviços de assistência nas zonas rurais, incluindo através de serviços solidários e de cuidados baseados na comunidade, a fim de aliviar a sobrecarga das mulheres rurais pelo trabalho não remunerado, facilitando o seu envolvimento trabalho remunerado e permitir que elas amamentem durante o horário de trabalho;

(i) Conceber e implementar medidas específicas para promover o emprego das mulheres rurais nas suas localidades, em particular através da criação de atividades geradoras de renda.

F. Vida política e pública (art. 14, parágrafos 2 (a) e 2 (f), lida ao lado do art. 7)

53. As mulheres rurais têm o direito de participar das tomadas de decisões em todos os níveis e discussões em nível comunitário com as autoridades, ainda que sejam inadequadamente representadas como funcionárias eleitas, como funcionárias públicas, em extensão rural e água, serviços de silvicultura ou pesca, em cooperativas e em conselhos comunitários ou de idosos. Sua participação limitada pode ser devido à falta de educação, linguagem e restrições na alfabetização, mobilidade e transporte limitados, conflitos e preocupações de segurança, normas e estereótipos de gênero discriminatórios e falta de tempo devido aos cuidados infantis, a tarefa de buscar água e outras responsabilidades. Conhecimento limitado de relevantes procedimentos legais, políticos e institucionais também podem limitar sua participação nos processos de tomada de decisão.

54. Para assegurar a ativa, livre, efetiva, significativa e participação informada das mulheres rurais na vida política e pública e em todos os níveis de tomada de decisão, os Estados Partes devem implementar recomendações gerais nº 23 e 25, e especificamente:

(a) Estabelecer cotas e metas para a representação das mulheres rurais em cargos de tomada de decisão, especificamente nos parlamentos e órgãos de todos os níveis, inclusive em órgãos de governança fundiária, florestal, pesqueira e hídrica, bem

como gestão de recursos naturais. A este respeito, objetivos claros e dentro de determinado prazo devem estar no lugar para alcançar a igualdade substantiva de mulheres e homens;

(b) Garantir que as mulheres rurais e suas organizações possam influenciar a formulação, implementação e monitoramento de políticas em todos os níveis e em todas as áreas que os afetam, inclusive por meio da participação em partidos políticos e em órgãos locais e autônomos, como conselhos comunitários e de aldeias. Estados Partes devem projetar e implementar ferramentas para monitorar a participação das mulheres rurais em todas as entidades públicas, a fim de erradicar a discriminação;

(c) Abordar relações de poder desiguais entre mulheres e homens, incluindo processos decisórios e políticos em nível de comunidade, e remover barreiras à participação das mulheres rurais na vida da comunidade através do estabelecimento de tomadas de decisão rurais eficazes e sensíveis à estrutura de gênero. Os Estados Partes devem desenvolver planos de ação que combatam barreiras à participação das mulheres rurais na vida da comunidade e implementar campanhas de conscientização sobre a importância de sua participação nas tomadas de decisão da comunidade;

(d) Garantir a participação das mulheres rurais no desenvolvimento e na implementação de todas as estratégias de desenvolvimento agrícola e rural e que elas são capazes de participar efetivamente no planejamento e nas tomadas de decisão de infraestrutura e de serviços rurais, incluindo água, saneamento, transporte e energia, bem como em cooperativas agrícolas, produtor de agricultores organizações de trabalhadores rurais, grupos de autoajuda e entidades agrícolas. As mulheres rurais e suas representantes devem poder participar diretamente da avaliação, análise, planejamento, projeto, orçamento, financiamento, implementação, monitoramento e avaliação de todos os setores de estratégias de desenvolvimento rural;

(e) Assegurar que os projetos de desenvolvimento rural sejam implementados apenas depois de as avaliações participativas de impacto de gênero e impacto ambiental com plena participação das mulheres rurais, e após a obtenção do consentimento livre, prévio e informado. Os resultados das avaliações participativas devem ser considerados critérios fundamentais para a tomada de qualquer decisão sobre a implementação de tais projetos. Medidas eficazes devem ser tomadas para mitigar possíveis impactos ambientais e de gênero adversos;

(f) No caso de Estados Partes em conflito ou em situações pós-conflito, garantir a participação das mulheres rurais como tomadores de decisão na construção da paz esforços e processos, em linha com a recomendação geral nº 30.

G. Terra e recursos naturais (art. 14, parágrafo 2 (g), lido lado do art. 13)

55. As mulheres rurais muitas vezes têm apenas direitos limitados sobre a terra e os recursos naturais. Em muitas regiões, sofrem discriminação em relação aos direitos à terra, incluindo no que diz respeito às terras comunitárias, que são controladas em grande parte pelos homens.

1. Terra e recursos naturais

56. O Comitê considera os direitos das mulheres rurais à terra, recursos naturais, incluindo água, sementes e florestas, e pesca como direitos humanos fundamentais. As barreiras que as impedem de usufruir destes direitos incluem frequentemente leis, a falta de harmonização das leis e sua implementação ineficaz no nível nacional e local, e atitudes e práticas culturais discriminatórias.

57. Os Estados Partes devem tomar todas as medidas necessárias, incluindo medidas especiais temporárias, para alcançar a igualdade substantiva das mulheres rurais relação à terra e aos recursos naturais, e projetar e implementar uma estratégia abrangente para abordar estereótipos, atitudes e práticas que impedem os seus direitos à terra e aos recursos naturais.

58. Os Estados Partes devem prestar atenção especial aos sistemas consuetudinários, que frequentemente regem a gestão, administração e transferência de terras, em zonas rurais e garantir que não discriminem as mulheres rurais. Elas devem conscientizar sobre os direitos das mulheres rurais à terra, água e outros recursos naturais entre líderes tradicionais, religiosos e costumeiros, legisladores, o judiciário, advogados, autoridades policiais, administradores de terra, a mídia e outros atores relevantes.

59. Os Estados Partes devem assegurar que a legislação garanta às mulheres rurais direitos à terra, à água e a outros recursos naturais em pé de igualdade com os homens, independentemente do seu estado civil e conjugal ou de um guardião ou fiador do sexo masculino, e que elas têm plena capacidade jurídica. Eles devem garantir que as mulheres indígenas em áreas rurais tenham acesso igualitário aos homens indígenas à propriedade e posse e controle sobre a terra, a água, as florestas, a pesca, a aquicultura e outros recursos que eles tradicionalmente possuam, ocupem ou de qualquer forma usem ou tenham adquirido, inclusive protegendo-as contra a discriminação e desapropriação. Além disso, os Estados Partes devem:

(a) Promover o acesso das mulheres rurais e uma participação significativa nas cooperativas agrícolas, em que as mulheres podem ser membras ou a única membra;

(b) Melhorar o papel das mulheres rurais na pesca e aquicultura, bem como seus conhecimentos sobre o uso sustentável dos recursos pesqueiros e promover seu

acesso a florestas e recursos florestais sustentáveis, incluindo acesso seguro a recursos florestais lenhosos e não-madeireiros;

(c) Fortalecer as instituições e mecanismos costumeiros e estatutários para defender ou proteger os direitos das mulheres à terra, água e outros recursos, incluindo serviços de paralegais da comunidade.

2. Políticas agrícolas e fundiárias e agricultura biológica

60. As consequências da agricultura industrial têm sido muitas vezes prejudiciais às mulheres agricultoras e incluíram degradação do solo e erosão, esgotamento da água e o uso de culturas de rendimento em detrimento das culturas alimentares locais. O uso controverso de organismos geneticamente modificados e o patenteamento de culturas geneticamente modificadas também ligadas ao aumento da industrialização agrícola. As mulheres rurais, no entanto, são mais frequentemente envolvidas em práticas agrícolas orgânicas e sustentáveis.

61. As crises globais de alimentos, energia, finanças e meio ambiente levaram à aumento da venda e arrendamento de terras de propriedade do Estado ou de outros atores para investidores nacionais e estrangeiros. Tais acordos, muitas vezes acompanhados de expropriações, colocaram as mulheres rurais em risco de despejo forçado e aumentaram pobreza e diminuíram ainda mais seu acesso e controle sobre a terra, territórios e recursos naturais, como água, lenha e plantas medicinais. O deslocamento afeta negativamente as mulheres rurais de várias maneiras, e elas frequentemente sofrem violência nesse contexto.

62. Os Estados Partes devem implementar políticas agrícolas que apoiem mulheres agricultoras, reconheçam e protejam os bens comuns naturais, promovam agricultura e protejam as mulheres rurais de pesticidas e fertilizantes prejudiciais. Eles devem assegurar que as mulheres rurais tenham acesso efetivo aos recursos agrícolas, incluindo sementes, ferramentas, conhecimentos e informações de alta qualidade, bem como equipamentos e recursos para a agricultura biológica. Além disso, os Estados Partes devem:

(a) Respeitar e proteger o conhecimento agrícola tradicional e ecológico das mulheres, usar e trocar sementes tradicionais e nativas;

(b) Proteger e conservar espécies e variedades de plantas nativas e endêmicas que são uma fonte de alimentos e remédios, e impedir o patenteamento por empresas transnacionais, na medida em que ameaçam os direitos das mulheres. Os Estados Partes devem proibir os requisitos contratuais na compra obrigatória de sementes produtoras de plantas cujas sementes são estéreis (“Sementes terminator”), que impedem as mulheres rurais de salvar sementes férteis;

(c) Garantir que as aquisições de terra, incluindo contratos de arrendamento de terras, não violam os direitos das mulheres rurais ou resultam em despejos forçados

e proteger as mulheres dos impactos negativos da aquisição de terras por parte de empresas transnacionais, projetos de desenvolvimento, indústrias extrativistas e megaprojetos;

(d) Obter o consentimento livre e esclarecido das mulheres rurais antes da aprovação de quaisquer aquisições ou projetos que afetem terras ou territórios e recursos, incluindo aqueles relacionados ao arrendamento e à venda de terras, expropriação e reassentamento. Quando tais aquisições de terra ocorrem, elas devem estar de acordo com os padrões internacionais, e as mulheres rurais devem adequadamente compensadas;

(e) Adotar e implementar efetivamente leis e políticas que limitem a quantidade e qualidade das terras rurais colocadas à venda ou arrendamento a Estados terceiros ou empresas.

3. Alimentação e Nutrição

63. As mulheres rurais são essenciais para alcançar a segurança alimentar, reduzir a pobreza, desnutrição, fome e promover o desenvolvimento rural, mas sua contribuição é muitas vezes não remunerada, não reconhecida e mal suportada. As mulheres rurais estão entre aquelas mais afetadas pela insegurança alimentar, expostas à volatilidade dos preços dos alimentos, desnutrição e fome, e provavelmente sofrerão quando os preços dos alimentos aumentarem (ver A / HRC / 22/50).

64. Os Estados Partes devem assegurar a realização do direito à alimentação e nutrição das mulheres rurais no âmbito da soberania alimentar e assegurar que elas têm a autoridade para gerenciar e controlar seus recursos naturais.

65. Os Estados Partes devem prestar especial atenção às necessidades nutricionais das mulheres rurais, em particular mulheres grávidas e lactantes, pondo em prática políticas eficazes que garantam que as mulheres rurais tenham acesso a alimentos e nutrição, levando em consideração as Diretrizes Voluntárias para Apoiar a Realização Progressiva do Direito à Alimentação Adequada no Contexto da Segurança Alimentar Nacional.

66. Os Estados Partes devem adotar leis, políticas e medidas para promover e proteger os diversos métodos e produtos agrícolas locais das mulheres rurais e seu acesso aos mercados. Eles devem garantir a diversidade de culturas e recursos medicinais para melhorar a segurança alimentar e a saúde das mulheres rurais, como o acesso ao gado.

4. Serviços financeiros, incluindo créditos agrícolas, empréstimos e seguros

67. O acesso a serviços financeiros em condições justas é crucial para o desenvolvimento de empresas das mulheres rurais e por suas estratégias de geração

de renda e subsistência como produtores e empreendedores. Restrições ao acesso das mulheres aos serviços financeiros incluem: barreiras legais e políticas, que podem não permitir que as mulheres solicitem por direito próprio; atitudes discriminatórias que impedem as mulheres de bancar contas ou entrar em contratos sem o consentimento de um parente do sexo masculino; e pedidos de garantias que as mulheres rurais podem não ter.

68. Os Estados Partes devem promover a transição para serviços financeiros formais e assegurar o acesso das mulheres rurais a crédito, empréstimos, poupança matrimonial, seguros e serviços de pagamento domésticos, com base na igualdade com os homens rurais e promover suas habilidades econômicas, financeiras e de negócios. Estados Partes devem assegurar que as mulheres rurais tenham acesso igual a:

(a) Serviços financeiros móveis geridos pela comunidade que devem atender às necessidades das mulheres rurais, por exemplo, emprestando às mulheres que possam ter falta de garantias, empregando práticas bancárias simplificadas e de baixo custo e facilitando o acesso das mulheres a prestadores formais de serviços financeiros;

(b) Informação sobre serviços e instalações financeiras;

(c) Programas de capacitação financeira usando métodos inovadores que levar em conta as preocupações com o analfabetismo.

69. Os Estados Partes devem assegurar que os serviços financeiros, incluindo os empréstimos, incluam mecanismos sensíveis ao gênero e não sejam recusados às mulheres por elas não terem um fiador masculino. Os procedimentos de registro devem ser adaptados aos desafios de tempo e mobilidade enfrentados por muitas mulheres rurais. O crédito e os empréstimos agrícolas devem permitir a natureza não segurada das propriedades de muitas mulheres agricultoras, para que as mulheres rurais que podem vir a sofrer falta de direitos de posse formais ainda sejam capazes de obter acesso a eles.

5. Mercados e serviços de comercialização

70. Para mulheres agricultoras rurais e produtoras venderem seus bens e produzir com sucesso, elas devem ter acesso a mercados e serviços de comercialização instalações de marketing e desenvolver habilidades de comercialização eficazes. Contudo, a discriminação pública e privada, bem como limitações à mobilidade e ao tempo, pode servir para excluir as mulheres rurais aos serviços de comercialização e às cadeias de abastecimentos. As mulheres rurais também tendem a ser sub-representadas nos comitês de mercado e frequentemente têm pouca participação no projeto, criação, uso e atualização de instalações de comercialização locais.

71. Os Estados Partes devem assegurar que as mulheres rurais tenham acesso a mercados e comercialização e que, como agricultoras e produtoras, sejam explicitamente consultadas sobre seus problemas relativos ao acesso e uso efetivo de mercados, de modo que os serviços de comercialização possam atender melhor às suas necessidades. Estados Partes também devem procurar melhorar suas habilidades de comercialização e suas capacidades para agregar seus produtos, inclusive por meio de atividades de divulgações direcionadas.

72. Os Estados também devem desenvolver apoio e extensão agrícola específicos e serviços de assessoria para promover o desenvolvimento econômico e habilidades empreendedoras das mulheres rurais e melhorar sua capacidade de ganhar acesso a mercados e cadeias de valor.

6. Tecnologia

73. Reduzir o tempo de trabalho e esforço das mulheres rurais através de infraestruturas e a inovação tecnológica é particularmente vital. A este respeito, elas precisam de tecnologia agrícola, de irrigação e de captação de água e de economia de trabalho equipamentos agrícolas. Além disso, o acesso das mulheres rurais à informação e tecnologias de comunicação (TIC) e redes móveis é tão importante quanto melhorando as suas capacidades de comercialização e outras habilidades.

74. Os Estados Partes devem assegurar a disponibilização e o acesso das mulheres rurais a tecnologia que permita economizar o trabalho e que seja ambientalmente saudável, incluindo agricultura, irrigação e coleta de água, bem como tecnologia para reduzir a carga de trabalho doméstico e trabalho produtivo não remunerado. Devem ainda criar ambientes que melhorem seu acesso à tecnologia, incluindo TIC, nas áreas rurais. As mulheres rurais devem ser consultadas no desenvolvimento de tais tecnologias e seu acesso a soluções tecnológicas inovadoras deve ser promovido.

7. Tecnologia da informação e comunicação

75. TIC (incluindo rádio, televisão, celulares, computadores e a Internet) desempenha um papel importante no empoderamento de mulheres e meninas rurais, conectando-as ao mundo mais amplo e fornecendo acesso fácil à informação e educação. Várias formas de tecnologia podem atender a uma diversidade de necessidades, a partir da união de comunidades online para aproveitar o ensino à distância. No entanto, as mulheres e meninas rurais desproporcionalmente afetadas por disparidades de gênero no acesso às TIC, o que é uma dimensão de exclusão digital. Para mulheres e meninas rurais, pobreza, isolamento geográfico, barreiras linguísticas, falta de conhecimento de informática e os estereótipos de gênero discriminatórios, todos os estereótipos podem dificultar o acesso às TIC.

76. Os Estados Partes devem adotar medidas para promover a igualdade de gênero no setor das TIC e melhorar o acesso das mulheres e meninas rurais às TIC,

assim como desenvolver ou expandir iniciativas para aumentar suas habilidades em TIC, por exemplo, o desenvolvimento de centros de conhecimento municipais ou comunitários. Os Estados Partes devem também explorar a conscientização e treinamento através da tecnologia de telefonia móvel, que tem o potencial de atingir mulheres e meninas.

8. Terra e reforma agrária, aquisição de terras e reassentamento

77. As reformas de terra e reforma agrária muitas vezes excluem mulheres rurais e não são implementadas de uma forma sensível ao gênero. As políticas de reforma agrária, por vezes, têm um viés masculino, como registrar terras apenas em nomes de homens, fazer pagamentos de compensação principalmente em seu nome ou compensando as restrições de uso da terra (resultando na perda de terra, a perda de uso e a perda do valor da terra) com base apenas nas atividades dos homens.

78. Os Estados Partes devem dar prioridade à igualdade de direitos das mulheres quando empreenderem reformas de terras e reformas agrárias e considerar esta igualdade como um objetivo específico e central destas reformas. Eles devem:

(a) Assegurar que os programas de reforma agrária e de terras integrem metas, alvos e medidas específicas para o gênero, e avançar tanto na igualdade substantiva quanto na formal, por exemplo, através da titulação conjunta, e exigir que a esposa consinta para a venda ou hipoteca de terras de propriedade comum ou para transações financeiras ligadas à terra;

(b) Reconhecer e incluir os direitos iguais das mulheres rurais a terra em qualquer distribuição de terras, registro e esquemas de titulação ou certificação;

(c) Reconhecer e revisar formalmente as leis, tradições, alfândega e sistemas de posse das terras indígenas, com o objetivo de eliminar os efeitos discriminatórios;

(d) Desenvolver e implementar medidas, inclusive medidas temporárias especiais, para permitir que as mulheres rurais se beneficiem da distribuição pública, ou uso de terra, corpos d'água, pesca e florestas, e das políticas de reforma agrária, investimentos rurais e a gestão dos recursos naturais nas zonas rurais áreas. As mulheres rurais sem terra devem ter prioridade na alocação de terras, pescas e florestas.

H. Condições de vida adequadas (art. 14, parágrafo 2 (h))

1. Habitação

79. O direito à moradia adequada é particularmente preocupante nas áreas rurais, onde infraestrutura básica e serviços são muitas vezes inacessíveis ou de baixa qualidade. Muitas medidas que protegem os direitos das mulheres rurais à terra (por exemplo, a capacidade jurídica das mulheres, o reconhecimento da segurança da posse e a eliminação da discriminação contra as mulheres no registro

e titulação) podem ser aplicadas para proteger seu direito à moradia adequada (ver A / HRC / 19/53). Contudo, podem também ser tomadas medidas adicionais para melhorar as condições da habitação rural de uma perspectiva sensível ao gênero.

80. Os Estados Partes devem abordar a habitação como parte do desenvolvimento rural global e garantir que as medidas sejam desenvolvidas em consulta com as mulheres rurais. Os Estados Partes devem melhorar a qualidade da habitação rural através de projetos e implementação de políticas e programas direcionados que levem em consideração as necessidades específicas das mulheres rurais. Esses esforços devem ser feitos de acordo com normas internacionais de direitos à habitação, incluindo os princípios básicos e orientações sobre despejos e deslocamentos baseados no desenvolvimento (A / HRC / 4/18, anexo I), e deve conter fortes medidas para proteger as mulheres rurais efetivamente de despejos forçados por atores estatais e não-estatais.

2. Água, saneamento e energia

81. Os direitos das mulheres e meninas rurais à água e ao saneamento não são apenas direitos essenciais em si, mas também a chave para a realização de uma ampla gama de outros direitos, incluindo direitos à saúde, alimentação, educação e participação.

82. Mulheres e meninas rurais estão entre as mais afetadas pela escassez de água; uma situação agravada pelo acesso desigual aos recursos naturais e pela falta de infraestrutura e serviços. As mulheres e meninas rurais são frequentemente obrigadas a andar longas distâncias para buscar água, às vezes expondo-os a um risco elevado de violência sexual e ataques. Devido à infraestrutura e serviços rurais pobres, muitas mulheres rurais costumam passar de quatro a cinco horas por dia (ou mais) coletando água de fontes por vezes de má qualidade, transportando contentores pesados e sofrendo problemas físicos agudos, bem como enfrentar doenças causadas pelo uso inseguro da água. Existem várias formas de tecnologia de baixo custo e eficazes que poderiam facilitar a carga, incluindo tecnologia de perfuração de poços, sistemas de extração de água, tecnologia de reutilização, tecnologia de irrigação que economiza trabalho, colheita de chuva e sistemas domésticos de purificação e tratamento de água.

83. Na ausência de banheiros ou latrinas, as mulheres e meninas rurais também devem caminhar distâncias em busca de privacidade. A falta de saneamento adequado também aumenta seu risco de problemas de saúde. Para remediar esta situação, as mulheres e meninas rurais devem ter e acesso econômico ao saneamento seguro, higiênico, seguro e social culturalmente aceitável.

84. O acesso das mulheres rurais à eletricidade e outras formas de energia é muitas vezes limitado. A responsabilidade pela coleta e uso de biomassa para a produção de energia, e a riscos associados à saúde e segurança, recai principalmente

sobre mulheres e meninas. Elas são tradicionalmente responsáveis por atender às necessidades domésticas de energia e, como principais consumidoras de energia ao nível do agregado familiar, também são diretamente afetadas por aumento de custo ou escassez de recursos. Enquanto uma referência específica para eletricidade é feita no artigo 14, parágrafo 2 (h), é importante reconhecer que mulheres rurais também podem ter outras necessidades energéticas, por exemplo, para cozinhar, aquecer, refrigeração e transporte.

85. Os Estados Partes devem assegurar que as mulheres rurais tenham acesso a serviços e bens públicos, incluindo:

(a) Água suficiente, segura, aceitável, fisicamente acessível e custeável para uso pessoal, doméstico e irrigação;

(b) Saneamento e higiene adequados, permitindo que mulheres e meninas gerenciem sua higiene menstrual e tendo acesso a absorventes higiênicos;

(c) Fontes de energia sustentáveis e renováveis, que se estendem à rede de serviços para áreas rurais e desenvolvimento de energia solar e outras fontes de energia com tecnologia de baixo custo.

3. Transporte

86. O transporte e o acesso rodoviário representam desafios significativos para as mulheres e têm um impacto no gozo de vários direitos, incluindo o acesso à educação, oportunidades de subsistência e cuidados de saúde. Distância geográfica, terreno inóspito, falta de infraestrutura e acesso ao transporte público podem limitar o dia-a-dia e a mobilidade. Mesmo quando as alternativas de transporte estão disponíveis nas áreas rurais, os custos associados de viagem ou riscos de assédio sexual e violência podem desincentivar as mulheres rurais não os usarem. Consequentemente, elas geralmente gastam longas horas viajando a pé, criando outros problemas para elas em termos de aumento tempo de pobreza e riscos para a saúde e segurança.

87. Os Estados Partes devem analisar as demandas diferenciadas por sexo por transporte serviços em áreas rurais, assegurando que as políticas do setor de transporte e os programas refletem as necessidades de mobilidade das mulheres rurais e fornecem-lhes meios de transporte seguros, acessíveis e custeáveis.

I. Mulheres rurais em países desenvolvidos

88. As mulheres rurais nos países desenvolvidos e em desenvolvimento enfrentam muitas vezes desafios em termos de pobreza e exclusão e podem ter necessidades semelhantes em termos de serviços acessíveis, proteção social e capacitação econômica. Como em muitos países em desenvolvimento, as economias rurais dos países desenvolvidos tendem a favorecer os homens, e políticas de

desenvolvimento rural nos países desenvolvidos também podem, às vezes, prestar pouca atenção às necessidades e direitos das mulheres. Mulheres rurais em países desenvolvidos (e em países em desenvolvimento) continuam a precisar de políticas e programas direcionados a promover e garantir o gozo de seus direitos. Muitas das recomendações nas seções anteriores serão relevantes para a situação das mulheres rurais vivendo em países desenvolvidos. No entanto, existem questões únicas que merecem atenção.

89. Por exemplo, muitas trabalhadoras migrantes em países desenvolvidos são empregadas na agricultura e, muitas vezes, enfrentam sérias violações de seus direitos humanos, incluindo a violência, a exploração e a recusa de acesso a serviços, incluindo cuidados médicos. Além disso, a mudança para a agricultura industrial em muitos países desenvolvidos tende a marginalizar os pequenos agricultores, tendo um impacto desproporcional nas mulheres. Existe, portanto, a necessidade de facilitar e apoiar alternativas e programas de desenvolvimento agrícola sensíveis ao gênero que permitam, em pequena escala, mulheres produtoras a participarem e se beneficiarem da agricultura e desenvolvimento rural. Além disso, enquanto as comunidades rurais dos países desenvolvidos podem estar bem cobertas por serviços sociais e ter acesso a infraestrutura de transporte, sistemas de água, saneamento, tecnologia, educação e saúde, entre outros, a situação não é igual em todas as comunidades rurais. Em muitos lugares, esse acesso é visivelmente deficiente, e as mulheres que vivem dentro dessas comunidades rurais vivenciam não apenas a privação de tais direitos, mas também um aumento da carga de trabalho como resultado. Isto é particularmente verdadeiro em comunidades rurais periféricas ou remotas, incluindo as indígenas, que são isoladas e tendem a ter níveis mais elevados de pobreza.

90. Os Estados Partes devem assegurar a implementação da recomendação geral nº 26 (2008) sobre mulheres trabalhadoras migrantes, prestando atenção às mulheres rurais que trabalham como trabalhadores sazonais migrantes. Eles devem, neste contexto, assegurar a proteção legal dos direitos das mulheres rurais trabalhadoras migrantes e acesso a recursos, protegendo tanto as mulheres rurais em situação legal quanto às em situação irregular de discriminações ou exploração e abuso sexual.

91. Os Estados Partes devem facilitar e apoiar alternativas e programas de desenvolvimento agrícola sensíveis ao gênero que permitem que mulheres micro produtoras participem e se beneficiem da agricultura e desenvolvimento rural. Tais programas devem apoiar fazendas lideradas por mulheres e mulheres como agricultores e promover práticas agrícolas tradicionais das mulheres.

92. Os Estados Partes devem melhorar a situação de vida das mulheres rurais, em particular as indígenas, que residem em regiões periféricas, que tendem a ser mais pobres, mais isoladas e menos ligadas aos serviços sociais. Eles devem

concordar quanto às prioridades ao desenvolvimento dessas comunidades rurais, envolvendo mulheres locais na concepção e implementação de planos de desenvolvimento rural.

V. Dados sobre a situação das mulheres rurais

93. Um desafio fundamental para a implementação do artigo 14 é uma falta geral dados desagregados sobre a situação das mulheres rurais, o que impede um monitoramento e aplicação adequados de seus direitos sob a Convenção.

94. Os Estados Partes devem coletar, analisar, usar e divulgar dados sobre a situação das mulheres rurais, desagregadas por sexo, idade, localização geográfica, deficiência e status socioeconômico, minoritário ou em outras situações. Esses dados, inclusive para Indicadores de Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, devem ser usados para informar e projetar medidas, incluindo medidas especiais temporárias, destinadas a alcançar igualdade substantiva para as mulheres rurais em todas as esferas da vida. Esses dados devem também incluir informações sobre a situação das mulheres rurais, incluindo grupos específicos de mulheres rurais que enfrentam formas de discriminação de barreiras específicas no acesso aos seus direitos.

VI. Reservas e declarações

95. Reservas para qualquer artigo da Convenção e, em particular, os artigos 2 (f), 5 (a), 7, 9 e 14 a 16, podem ter um impacto desproporcional sobre as mulheres rurais. Exemplos incluem reservas que limitam ou afetam negativamente sua capacidade gozar de direitos à moradia, terra e propriedade, tais como aqueles relacionados à sucessão e herança, bem como reservas limitando seu direito à participação política.

96. Os Estados Partes que tenham feito reservas devem fornecer informações nos seus relatórios periódicos ao Comitê sobre os efeitos específicos de tais reservas sobre o gozo, pelas mulheres rurais, dos seus direitos, tal como a Convenção, e indicar as medidas tomadas para manter essas reservas sob revisão, com vista à sua retirada o mais rapidamente possível.

VII. Divulgação e relatórios

97. O Comitê encoraja os Estados Partes a traduzir o presente documento de recomendação geral para as línguas nacionais e locais, incluindo indígenas e línguas minoritárias, e divulgá-lo amplamente a todos os ramos do governo, sociedade civil, mídia, instituições acadêmicas e organizações de mulheres, incluindo organizações de mulheres rurais. O Comitê recomenda que, quando preparar seus relatórios periódicos, especialmente no que diz respeito ao artigo 14, consulte grupos de mulheres rurais, incluindo organizações de mulheres agricultoras, coletivos de produtores e cooperativas rurais.

Recomendação Geral n. 35¹ sobre violência de gênero contra as mulheres, atualizando a Recomendação Geral n. 19

Tradução: Gabriela Perissinotto de Almeida (Doutoranda em Psicologia pela Universidade Federal de São Carlos e Mestra e graduada em Direito pela Faculdade de Direito de Ribeirão Preto da Universidade de São Paulo)

Juliana Amoedo A. Plácido (Graduada em Direito pela Faculdade de Direito de Ribeirão Preto da Universidade de São Paulo e Advogada.).

Revisão Final: Juliana Fontana Moyses (Doutoranda em Direito pela Faculdade de Direito de São Paulo da Universidade de São Paulo e Mestra em Direito pela Faculdade de Direito de Ribeirão Preto da Universidade de São Paulo)

Preâmbulo

O Comitê reconhece as valiosas contribuições de mais de uma centena de organizações da sociedade civil e de mulheres, dos Estados Partes, assim como da academia, das entidades das Nações Unidas e de outras partes interessadas que forneceram seus pontos de vista e comentários durante a elaboração desta Recomendação Geral.

O Comitê também reconhece com gratidão a contribuição do Relator Especial sobre a violência contra as mulheres, suas causas e consequências para este trabalho e para o presente documento.²

I. Introdução

1. A Recomendação Geral n^o 19 sobre a violência contra as mulheres, adotada pelo Comitê em sua décima primeira sessão, em 1992³, afirma que a discriminação contra as mulheres - como definido no artigo 1^o da Convenção - inclui a violência de gênero, ou seja, a “violência que é dirigida contra uma mulher porque ela é mulher ou que afeta as mulheres desproporcionalmente”, e, como tal, é uma violação de seus direitos humanos.

2. Durante mais de 25 anos, a prática dos Estados Partes endossou a interpretação do Comitê. A *opinio juris* e a prática dos Estados sugerem que a proibição da violência de gênero contra as mulheres evoluiu para um princípio do direito

¹ Sexagésima sétima sessão (2017).

² Conforme acordado nas decisões 65/IV e 66/IX do Comitê.

³ Embora o Comitê tenha abordado pela primeira vez essa violência em 1989, por meio de sua Recomendação Geral n^o 12, foi a Recomendação Geral n^o 19 que forneceu uma revisão detalhada e abrangente sobre a violência contra as mulheres e uma base para o trabalho subsequente da Comissão sobre o assunto.

internacional consuetudinário. A Recomendação Geral nº 19 tem sido um elemento chave nesse processo.⁴

3. Reconhecendo esses desenvolvimentos, bem como o trabalho do Relator Especial da ONU sobre a violência contra as mulheres, suas causas e consequências, e do corpo de tratados de direitos humanos⁵ e procedimentos especiais⁶, o Comitê decidiu marcar o vigésimo quinto aniversário da adoção da Recomendação Geral nº 19 fornecendo aos Estados Partes novas orientações destinadas a acelerar a eliminação da violência de gênero contra as mulheres.

4. O Comitê reconhece que a sociedade civil, especialmente as organizações não governamentais de mulheres, tem priorizado a eliminação da violência de gênero contra as mulheres; suas atividades têm gerado um profundo impacto social e

⁴ Nas décadas subsequentes à adoção da Recomendação Geral nº 19, a maioria dos Estados Partes aprimorou suas medidas legais e políticas para endereçar diversas formas de violência de gênero contra as mulheres. Ver: Revisão e avaliação da implementação da Declaração de Beijing e Plataforma de Ação e o resultado da 23ª sessão especial da Assembleia Geral. Relatório do Secretário-Geral, E/CN. 6/2015/3, parágrafos 120-139. Evidências da prática em Estados não Partes, no Irã, Palau Somália, Sudão, Tonga e Estados Unidos, incluem a adoção de legislação nacional sobre violência contra as mulheres (e.g. Estados Unidos, em 1994; Somália, em 2012), convites estendidos e aceitos pelo Relator Especial sobre Violência contra as Mulheres (por exemplo, visitas aos Estados Unidos, em 1998 e 2011; à Somália, em 2011; e ao Sudão, em 2015); a aceitação das diversas recomendações sobre o fortalecimento da proteção de mulheres contra a violência através do processo de revisão universal periódico do Conselho de Direitos Humanos da ONU, e o endosso de resoluções-chave sobre a eliminação da violência contra as mulheres adotadas pelo Conselho de Direitos Humanos da ONU (por exemplo, Resolução n. 32/19 (2016)). A prática dos Estados também se reflete em importantes documentos políticos e tratados regionais adotados em fóruns multilaterais, como a Declaração de Viena e Programa de Ação, em 1993; a Declaração sobre a Eliminação da Violência contra as Mulheres, em 1993; a Declaração de Beijing e Plataforma de Ação (1995) e suas revisões quinquenais, e as convenções regionais e planos de ação (Convenção Interamericana sobre Prevenção, Punição e Erradicação da Violência contra as Mulheres, em 1994 (Convenção de Belém do Pará), o Protocolo à Carta Africana dos Direitos Humanos e dos Povos sobre os Direitos das Mulheres na África, em 2003 (Protocolo de Maputo) e a Convenção sobre Prevenção e Combate à Violência contra as Mulheres e a Violência Doméstica, em 2011 (Convenção de Istambul)). Outros instrumentos internacionais relevantes são a Declaração sobre a Eliminação de Violência contra as Mulheres e Eliminação da Violência contra as Crianças na ANSA (Associação de Nações do Sudeste da Ásia) e a Estratégia Árabe para Combater a Violência contra as Mulheres (2011-2030) e as conclusões acordadas na 57ª sessão da Comissão sobre o Status das Mulheres (20113) na eliminação e prevenção de todas as formas de violência contra as mulheres e garotas. O Estatuto de Roma do Tribunal Penal Internacional e a Resolução 1325 (2000) do Conselho de Segurança e as resoluções subsequentes sobre mulheres, paz e segurança, assim como as muitas resoluções do Conselho de Direitos Humanos (por exemplo, Resolução n. 32 (2016)), incluem previsões específicas sobre violência de gênero contra as mulheres. Decisões judiciais de cortes internacionais, que são um meio subsidiário para a determinação do direito internacional consuetudinário (ILC Conclusões Preliminares 13 [14]), também demonstram tal desenvolvimento. Exemplos incluem o caso *Opuz v. Turquia* (Corte Europeia de Direitos Humanos, Aplicação n. 33401/02), julgamento em 9 de junho de 2009) e o caso *Gonzalez v. México* (Corte Interamericana de Direitos Humanos, julgado em 16 de novembro de 2009. Em *Opuz v. Turquia*, a CEDH foi influenciada pelo que chamou de “a evolução de normas e princípios no direito internacional (parágrafo 164) através de uma gama de materiais internacionais e comparativos sobre a violência contra as mulheres.

⁵ Ver, entre outros, o Comentário Geral nº 28 (2000) sobre igualdade de direitos entre homens e mulheres do Comitê de Direitos Humanos; Comentário Geral nº 2 (2008) do Comitê contra Tortura; Comentário Geral nº 22 (2016) sobre o direito à saúde sexual e reprodutiva do Comitê sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais; e o Comentário Geral nº 3 (2016) sobre mulheres e garotas com deficiência, do Comitê sobre os Direitos das Pessoas com Deficiências.

⁶ Em particular, o Grupo de Trabalho sobre a questão da discriminação contra a mulher na lei e na prática e o Relator Especial sobre a Tortura.

político, contribuindo para o reconhecimento da violência de gênero contra as mulheres como uma violação dos direitos humanos e para a adoção de leis e políticas para enfrentá-la.

5. As observações finais do Comitê⁷ e seus procedimentos de acompanhamento, recomendações gerais, declarações e recomendações seguindo comunicações⁸ e inquéritos⁹ sob o Protocolo Facultativo à Convenção condenam a violência de gênero contra as mulheres em todas as suas formas, onde quer que ocorra. Eles também esclarecem padrões para eliminar essa violência e as obrigações dos Estados Partes nesse sentido.

6. Apesar desses avanços, a violência de gênero contra as mulheres, cometida pelos Estados, organizações intergovernamentais ou atores não estatais, incluindo indivíduos e grupos armados¹⁰, continua a ser generalizada em todos os países do mundo, com altos níveis de impunidade. Ela se manifesta em um contínuo de formas múltiplas, inter-relacionadas e recorrentes, em uma variedade de configurações, do particular ao público, incluindo configurações mediadas pela tecnologia¹¹, e, no mundo globalizado contemporâneo, ela transcende as fronteiras nacionais.

7. Em muitos Estados, a legislação que aborda a violência de gênero contra as mulheres permanece inexistente, inadequada e/ou mal aplicada. Uma erosão dos quadros jurídicos e políticos para eliminar a discriminação ou a violência de gênero, muitas vezes justificada em nome da tradição, cultura, religião ou ideologias fundamentalistas, e reduções significativas nos gastos públicos, muitas vezes como parte de "medidas de austeridade" após crises econômicas e financeiras, enfraquecem ainda mais as respostas do Estado. No contexto da diminuição dos espaços democráticos e consequente deterioração do Estado de Direito, todos esses fatores permitem a disseminação da violência de gênero contra as mulheres e conduzem a uma cultura de impunidade.

⁷ Quase seiscentas Observações Conclusivas foram adotadas pelo Comitê desde a adoção da Recomendação Geral nº 19, muitas das quais contêm referências explícitas à violência de gênero contra as mulheres.

⁸ Em particular, A. T. v. Hungria (processo nº 2/2003), Fatma Yildirim v. Áustria (processo nº 6/2005), Sahide Goekce v. Áustria (processo nº 5/2005), Karen Vertido v. Filipinas (processo nº 18/2008), V.K. v. Bulgária (processo nº 20/2008), Inga Abramova v. Bielorrússia (processo nº 23/2009), S. V. P. v. Bulgária (processo nº 31/2011), Isatou Jallow v. Bulgária (processo nº 32/2011), R. P. B. v. Filipinas (processo nº 34/2011), Angela González Carreño v. Espanha (processo nº 47/2012), X. e Y. v. Geórgia (processo n.º 29/2009), Belousova v. Cazaquistão (processo n.º 45/2012), A. S. v. Hungria (nº 4/2004), Kell v. Canadá (n.º 19/2008), M. W. v. Dinamarca (n.º 46/2012) e L. R. v. República da Moldávia (com nº 58/2013).

⁹ México (CEDAW/C/2005/OP.8/MEXICO, 2005), Canadá (CEDAW/C/OP.8/CAN/1, 2015) e Filipinas (CEDAW/C/OP.8/PHL/1, 2015).

¹⁰ Isso inclui todos os tipos de grupos armados, isto é, forças rebeldes, gangues, grupos paramilitares, etc.

¹¹ Ver a Resolução nº 68/181 da Assembleia Geral da ONU sobre Promoção da Declaração sobre Direito e Responsabilidade de Indivíduos, Grupos e Órgãos da Sociedade para Promover e Proteger Direitos Humanos Universalmente Reconhecidos e Liberdades Fundamentais: protegendo mulheres defensoras dos direitos humanos, 30 de janeiro de 2014, A/RES/68/181; o relatório do Grupo de Trabalho para Banda Larga e Gênero da Comissão de Banda Larga para o Desenvolvimento Sustentável, *Ciberviolência contra mulheres e garotas: uma chamada global*, outubro de 2015; e as conclusões acordadas na 57ª Sessão da Comissão sobre Status das Mulheres (E/2013/27).

II. Âmbito

8. Este documento complementa e atualiza as orientações aos Estados Partes estabelecidas na Recomendação Geral nº 19 e deve ser lido em conjunto com ela.

9. O conceito de “violência contra as mulheres” presente na Recomendação Geral nº 19 e em outros instrumentos e documentos internacionais têm enfatizado que essa violência é baseada no gênero. Nesse sentido, este documento utiliza a expressão “violência de gênero contra as mulheres”, como um termo mais preciso, que torna explícitas as causas que se baseiam no gênero e os impactos da violência. Esta expressão fortalece ainda mais a compreensão desta violência como um problema social – ao invés de individual - que exige respostas abrangentes, para além de eventos específicos, agressores individuais e vítimas/sobreviventes.

10. O Comitê considera que a violência de gênero contra as mulheres é um dos meios sociais, políticos e econômicos fundamentais pelos quais a posição subordinada das mulheres em relação aos homens e seus papéis estereotipados são perpetuados. Ao longo de seu trabalho, o Comitê deixou claro que essa violência é um obstáculo crítico para alcançar a igualdade substantiva entre mulheres e homens, assim como para o gozo das mulheres dos direitos humanos e das liberdades fundamentais consagrados na Convenção.

11. A Recomendação Geral nº 28 (2010) sobre as obrigações fundamentais dos Estados Partes indica que as obrigações que lhes incumbem por força do artigo 2 da Convenção são: respeitar, proteger e cumprir os direitos das mulheres à não discriminação e ao gozo da igualdade de direito e de fato¹². O escopo dessas obrigações em relação à violência de gênero contra as mulheres, que ocorrem em contextos particulares, é abordado na Recomendação Geral nº 28 e em outras recomendações gerais, incluindo as seguintes: nº 26 sobre as trabalhadoras migrantes (2008); nº 27 sobre as mulheres idosas (2010); nº 30 sobre as mulheres em situações de prevenção de conflitos, conflito e pós-conflito (2013); nº 31 sobre práticas nocivas (2014); nº 32 sobre as dimensões do status de refugiado relacionadas ao gênero, asilo, nacionalidade e apatridia das mulheres (2014); nº 33 sobre o acesso das mulheres à justiça (2015); e nº 34 sobre os direitos das mulheres rurais (2016). O documento atual cruza essas referências, mas não substitui os elementos relevantes dessas recomendações gerais.

12. A Recomendação Geral nº 28 sobre a obrigação central dos Estados Partes nos termos do artigo 2º da Convenção, bem como a Recomendação Geral nº 33 sobre o acesso das mulheres à justiça, confirma que a discriminação contra as mulheres é indissociável de outros fatores que afetam as suas vidas. A jurisprudência do Comitê destaca que estes fatores podem incluir etnia/raça, ser indígena ou pertencer a outro grupo minoritário, cor, status socioeconômico e/ou casta, língua, religião ou crença, opinião política, nacionalidade, estado civil e/ou maternal, idade, localização

¹² Recomendação Geral nº 28, parágrafo 9. Outros tratados de direitos humanos da ONU também usam essa tipologia, por exemplo, o Comitê dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, em seu Comentário Geral nº 12 (1999).

urbana/rural, estado de saúde, deficiência, propriedade, ser lésbica, bissexual, transexual ou intersexual, analfabetismo, tráfico de mulheres, conflito armado, procura de asilo, ser refugiada, deslocamento interno, apatridia, migração, chefia de família, viuvez, conviver com HIV/SIDA, privação de liberdade, estar na prostituição, distanciamento geográfico e estigmatização das mulheres que lutam por seus direitos, incluindo defensoras de direitos humanos.¹³ Assim, como as mulheres experimentam formas de discriminação diferentes e interseccionais, que geram um impacto negativo agravante, o Comitê reconhece que a violência de gênero pode afetar algumas mulheres em diferentes graus, ou de maneiras diferentes, então são necessárias respostas legais e políticas adequadas.¹⁴

13. O Comitê recorda o artigo 23 da Convenção, que declara que qualquer disposição na legislação nacional ou em tratados internacionais diferentes da Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher que seja mais favorável à igualdade entre mulheres e homens prevalecerá sobre as obrigações da Convenção e, conseqüentemente, sobre as recomendações deste documento. O Comitê também ressalta que a ação dos Estados Partes para combater a violência de gênero contra as mulheres é afetada pelas reservas que mantêm na Convenção. Além disso, observa que, como um órgão criado por um tratado de direitos humanos, o Comitê pode avaliar a admissibilidade das reservas formuladas pelos Estados Partes¹⁵, e reitera a posição de que as reservas, especialmente ao artigo 2 ou ao artigo 16¹⁶, cujo cumprimento é particularmente crucial nos esforços para eliminar a violência de gênero contra as mulheres, são incompatíveis com o objeto e propósito da Convenção e, portanto, inadmissíveis nos termos do parágrafo 2º, do artigo 28.¹⁷

14. A violência de gênero afeta as mulheres ao longo de seu ciclo de vida¹⁸ e, conseqüentemente, as referências às mulheres neste documento incluem as meninas. Esta violência assume múltiplas formas, incluindo atos ou omissões

¹³ Recomendação Geral nº 33, parágrafos 8 e 9. Outras recomendações gerais relevantes sobre formas interseccionais de discriminação são: Recomendação Geral nº 15 sobre mulheres e AIDS, nº 18 sobre mulheres deficientes, nº 21 sobre igualdade no casamento e nas relações familiares, nº 24 sobre mulheres e saúde, nº 26 sobre mulheres trabalhadoras migrantes, nº 27 sobre mulheres idosas e proteção de seus direitos humanos, nº 30 sobre mulheres na prevenção de conflitos, conflitos e situações de pós-conflito, nº 31 sobre práticas nocivas, nº 32 sobre as dimensões de gênero do status de refugiado, asilo, nacionalidade e apatridia das mulheres e nº 34 sobre os direitos das mulheres rurais. O Comitê também tratou de formas interseccionais de discriminação em suas decisões (*Jollow v. Bulgária*, 2012; *S. V. P. v. Bulgária*, 2012; *Kell v. Canadá*, 2012; *A. S. v. Hungria*, 2006; *R. P. B. v. Filipinas*, 2014; *M. W. v. Dinamarca*, 2016; entre outras), além de inquéritos (em particular, os que concernem ao México (2005) e Canadá (2015)).

¹⁴ Recomendação Geral nº 28, parágrafo 18; Inquérito sobre o Canadá, parágrafo 197.

¹⁵ Ver o Guia de Práticas sobre Reservas para Tratados, adotado pela Comissão de Direito Internacional, 2011, A/65/10/Add. I, parágrafo 3.1.10.

¹⁶ Declaração do Comitê sobre reservas, Relatório sobre sua décima nona sessão, (1998) UM Doc A/53/38/Rev.1, parágrafo 12); ver também Recomendação Geral nº 29, parágrafos 54-55. (2013) sobre as consequências econômicas do casamento, relações familiares e sua dissolução, parágrafos 54-55. Observações Conclusivas sobre os relatórios dos Estados Partes também indicaram que as reservas aos artigos 2, 7, 9 e 16, assim como reservas gerais, são incompatíveis com os objetos e propósito da Convenção.

¹⁷ Recomendação Geral nº 28, parágrafos 41 e 42.

¹⁸ Recomendação Geral nº 27 sobre mulheres idosas e a proteção de seus direitos humanos, e Recomendação Geral nº 31 sobre práticas nocivas.

destinados ou susceptíveis de causar ou resultar em morte¹⁹ ou dano ou sofrimento físico, sexual, psicológico ou econômico para as mulheres, ameaças de tais atos, assédio, coerção e privação arbitrária de liberdade.²⁰ A violência de gênero contra as mulheres é afetada e, muitas vezes, agravada por fatores culturais, econômicos, ideológicos, tecnológicos, políticos, religiosos, sociais e ambientais, como evidenciado, entre outros, nos contextos de deslocamento, migração, globalização crescente das atividades econômicas, incluindo a cadeias globais de abastecimento, indústria extrativista e *offshoring*, militarização, ocupação estrangeira, conflito armado, extremismo violento e terrorismo. A violência de gênero contra as mulheres também é afetada por crises políticas, econômicas e sociais, agitação civil, emergências humanitárias, desastres naturais, destruição ou degradação de recursos naturais. Práticas prejudiciais²¹ e crimes contra as mulheres defensoras dos direitos humanos, políticas²², ativistas ou jornalistas também são formas de violência de gênero contra as mulheres afetadas por fatores culturais, ideológicos e políticos.

15. O direito das mulheres a uma vida livre de violência de gênero é indivisível e interdependente com relação a outros direitos humanos, incluindo o direito à vida, à saúde, à liberdade e à segurança pessoal, o direito à igualdade e à igual proteção dentro da família, à liberdade contra a tortura, o tratamento cruel, desumano ou degradante e à liberdade de expressão, movimento, participação, reunião e associação.

16. A violência de gênero contra as mulheres pode equivaler à tortura ou a tratamentos cruéis, desumanos ou degradantes em determinadas circunstâncias, inclusive em casos de estupro, violência doméstica ou práticas nocivas, entre outros²³. Em alguns casos, algumas formas de violência de gênero contra as mulheres também podem constituir crimes internacionais.²⁴

¹⁹ Essas mortes incluem, entre outras, assassinatos, homicídios em nome da “honra” e suicídios forçados. Ver Inquéritos sobre o México (2005) e Canadá (2015), assim como as Observações Conclusivas para a Guatemala, 2009; África do Sul, 2011; México, 2012; Chile, 2012; Paquistão, 2013; Iraque, 2014; Finlândia, 2014; Namíbia, 2015; Turquia, 2016; Honduras, 2016; República da Tanzânia, 2016; entre outros.

²⁰ Recomendação Geral nº 19, parágrafo 6, e Recomendação Geral nº 28, parágrafo 19.

²¹ Recomendação Geral Conjunta nº 31 do Comitê sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres / Comentário Geral nº 18 do Comitê sobre os Direitos da Criança sobre práticas nocivas.

²² Veja o relatório: “Sexismo, assédio e violência contra as mulheres parlamentares”, da União Interparlamentar (outubro de 2016).

²³ Relatório do Relator Especial sobre a tortura e outras formas de tratamento cruéis, desumanas ou degradantes, A/HRC/31/57 (2016); Relatório do Relator Especial sobre Tortura, de 15 de janeiro de 2008, A/HRC/7/3, parágrafo 36; Observações Conclusivas do Comitê contra a Tortura sobre o México, CAT/C/MEX/CO/4; sobre a Guiana, CAT/C/GUY/CO/1; sobre o Togo, CAT/C/TGO/CO/1; sobre o Burundi, CAT/C/BDI/CO/1; sobre o Peru (CAT/C/PER/CO/5-6); sobre o Tajiquistão, CAT/C/TJK /CO/2; sobre o Senegal, CAT/C/SEN/CO/3; Comitê de Direitos Humanos, Comentário Geral nº 28 (2000) no artigo 3 (A igualdade de direitos entre homens e mulheres); Observações Conclusivas da Comissão dos Direitos Humanos para a Eslováquia, CCPR/CO/78 / SVK; para o Japão, CCPR/C/79/Add.102; e para o Peru, CCPR/CO/70/PER, entre outros.

²⁴ Incluindo crimes contra a humanidade e crimes de guerra como estupro, escravidão sexual, prostituição forçada, gravidez forçada, esterilização forçada ou qualquer outra forma de violência sexual de gravidade comparável, de acordo com os artigos 7(1)(g), 8(2)(b)(xxii) e 8(2)(e)(vi) do Estatuto de Roma do Tribunal Penal Internacional.

17. O Comitê aprova a opinião de outros órgãos de tratados de direitos humanos e de titulares de mandatos de procedimentos especiais, de que, quando se tenta determinar quando os atos de violência de gênero contra as mulheres constituem tortura ou tratamento cruel, desumano ou degradante²⁵, é necessária uma abordagem sensível ao gênero para entender o nível de dor e sofrimento experimentados pelas mulheres²⁶, e entender que o propósito e intenção da tortura são satisfeitos quando atos ou omissões são específicos de gênero ou perpetrados contra uma pessoa em razão do seu sexo.²⁷

18. Violações da saúde e dos direitos sexuais e reprodutivos das mulheres, tais como esterilizações forçadas, aborto forçado, gravidez forçada, criminalização do aborto, negação ou atraso do aborto seguro e de cuidados pós-aborto, continuação forçada de gravidez, abuso e maus tratos de mulheres e meninas que procuram informações, produtos e serviços relacionados à saúde sexual e reprodutiva, são formas de violência de gênero que, dependendo das circunstâncias, podem ser equiparadas à tortura ou ao tratamento cruel, desumano ou degradante.²⁸

19. O Comitê considera que a violência de gênero contra as mulheres está enraizada em fatores relacionados ao gênero, como a ideologia do direito e o privilégio dos homens sobre as mulheres, as normas sociais em relação à masculinidade, a necessidade de afirmar o controle ou poder masculino, reforçar os papéis de gênero ou prevenir, desencorajar ou punir o que é considerado um comportamento inaceitável para as mulheres. Esses fatores também contribuem para a aceitação social explícita ou implícita da violência de gênero contra as mulheres, muitas vezes ainda considerada como uma questão privada, e para a impunidade generalizada quanto a ela.

20. A violência de gênero contra as mulheres ocorre em todos os espaços e esferas da interação humana, seja pública ou privada. Isso inclui a família, a comunidade, os espaços públicos, o local de trabalho, o lazer, a política, o esporte, os serviços de saúde, as configurações educacionais e sua redefinição através de ambientes mediados por tecnologia²⁹, como formas contemporâneas de violência que ocorrem na internet e nos espaços digitais. Em todas essas configurações, a violência de gênero contra as mulheres pode resultar de atos ou omissões de atores estatais ou não estatais, atuando territorial ou extraterritorialmente, incluindo a ação militar extraterritorial dos Estados, individualmente ou como membros de organizações ou

²⁵ Relatório do Relator Especial sobre a tortura e outras formas cruéis, desumanas ou degradantes de tratamento, A/HRC/31/57 (2016), parágrafo 11.

²⁶ Por exemplo, para entender que “o sofrimento severo da vítima é inerente ao estupro, mesmo quando não há evidência de lesões físicas ou doença. (...) As mulheres vítimas de estupro também experimentam consequências complexas de natureza psicológica e social”. IACtHR, Fernández Ortega et al. v. México (2010) Objecões Preliminares, Mérito, Reparação e Custos, sentença de 30 de agosto de 2010, Série C nº 215, parágrafo 124. Ver também: Relatório do Relator Especial sobre Tortura, de 15 de janeiro de 2016, A/HRC/31/57, parágrafo 8; Relatório do Relator Especial sobre Tortura, de 15 de janeiro de 2008, A/HRC/7/3, parágrafo 36.

²⁷ Comitê contra a Tortura, V. L. v. Suíça CAT/C/37/D/262/2005 (2007); Relatório do Relator Especial sobre Tortura, de 5 de janeiro de 2016, A/HRC/31/57, parágrafo 8 e 15 de janeiro de 2008 A/HRC/7/3.

²⁸ Relatório do Relator Especial sobre Tortura, de 5 de janeiro de 2016, A/HRC/31/57; Comitê CEDAW, L. C. v. Peru, CEDAW/C/50/D/22/2009, parágrafo 8.18; Comitê de Direitos Humanos, Whelan v. Irlanda.

²⁹ Ver: “Estudo aprofundado sobre todas as formas de violência contra a mulher”. Relatório do Secretário-Geral (2006) A/61/122/Add.1

coalizões internacionais ou intergovernamentais³⁰, ou ações extraterritoriais de corporações privadas.³¹

III. Obrigações gerais dos Estados Partes, nos termos da Convenção, relativas à violência de gênero contra as mulheres

21. A violência de gênero contra as mulheres constitui uma discriminação contra as mulheres nos termos do artigo 1 e, portanto, envolve todas as obrigações da Convenção. O artigo 2 estabelece que a obrigação mais abrangente dos Estados Partes é buscar, por todos os meios adequados e sem demora, uma política de eliminação da discriminação contra as mulheres, incluindo a violência de gênero contra as mulheres. Esta é uma obrigação de natureza imediata; atrasos não podem ser justificados por nenhum motivo, o que abrange fundamentos econômicos, culturais ou religiosos. A Recomendação Geral nº 19 indica que, no que se refere à violência de gênero contra as mulheres, essa obrigação compreende dois aspectos de responsabilidade do Estado: responsabilidade pela violência resultante das ações ou omissões (a) do Estado Parte ou de seus atores; e (b) de atores não estatais.

Responsabilidade por atos ou omissões de atores estatais

22. Nos termos da Convenção e do direito internacional, um Estado Parte é responsável pelos atos e omissões dos seus órgãos e agentes que consistam em violência de gênero contra as mulheres.³² Isso inclui os atos ou omissões de funcionários nos poderes executivo, legislativo e judicial. O artigo 2 (d) da Convenção proíbe que os Estados Partes e seus órgãos e agentes se envolvam em qualquer ato ou prática de discriminação direta ou indireta contra as mulheres e assegura que as autoridades e instituições públicas atuem em conformidade com essa obrigação. Além de garantir que as leis, políticas, programas e procedimentos não discriminem as mulheres, de acordo com o artigo 2 (c) e (g), os Estados partes devem ter um quadro jurídico e de serviços eficaz e acessível para enfrentar todas as formas de violência de gênero contra as mulheres cometidas por agentes do Estado, no seu território ou extraterritorialmente.

23. Os Estados Partes são responsáveis por prevenir esses atos ou omissões por parte de seus próprios órgãos e agentes – inclusive através de treinamento e adoção, implementação e monitoramento de disposições legais, regulamentos administrativos e códigos de conduta – e por investigar, processar e aplicar sanções legais ou disciplinares, assim como fornecer reparação em todos os casos de violência de gênero contra as mulheres, incluindo os que constituem crimes internacionais, bem como nos casos de falha, negligência ou omissão por parte das

³⁰ Por exemplo, como parte de uma força internacional de manutenção da paz. Ver: Recomendação Geral nº 30 sobre mulheres na prevenção de conflitos, conflitos e situações pós-conflito, parágrafo 9.

³¹ Observações Conclusivas do Comitê para a Suíça, 2016 (CEDAW/C/CHE/CO/4-5); para a Alemanha, 2017 (CEDAW/C/DEU/CO/7-8).

³² Ver Comissão de Direito Internacional, Rascunho de artigo sobre Responsabilidade dos Estados por Atos Internacionalmente Ilícitos. Art. 4 (Conduta dos órgãos de um Estado). Ver também Art. 91 do Protocolo Adicional às Convenções de Genebra (Protocolo I).

autoridades públicas.³³ Ao fazê-lo, devem levar em consideração a diversidade das mulheres e os riscos de discriminação interseccional que dela decorrem.

Responsabilidade por atos e omissões de atores não estatais

24. De acordo com o direito internacional, assim como pelos tratados internacionais, os atos ou omissões de um ator privado podem envolver a responsabilidade internacional do Estado em certos casos. Isso inclui:

a) Atos e omissões de atores não estatais atribuíveis aos Estados. Os atos ou omissões de atores privados habilitados pela lei desse Estado para exercer parte da autoridade governamental, incluindo órgãos privados que prestam serviços públicos, como saúde ou educação, ou locais de detenção em funcionamento, deverão ser considerados atos atribuíveis ao Estado³⁴, assim como os atos ou omissões de agentes privados que estejam, de fato, atuando de acordo com as instruções ou sob a direção ou controle desse Estado³⁵, inclusive quando operem no exterior.

b) Obrigações de devida diligência por atos e omissões de atores não estatais. O Artigo 2 (e) da Convenção prevê expressamente que os Estados Partes são obrigados a tomar todas as medidas adequadas para eliminar a discriminação contra as mulheres praticadas por qualquer pessoa, organização ou empresa³⁶. Essa obrigação, frequentemente mencionada como uma obrigação de devida diligência, sustenta a Convenção como um todo³⁷, e, em razão dela, os Estados Partes serão responsáveis se não tomarem todas as medidas adequadas para evitar, bem como para investigar, processar, punir e providenciar a reparação por atos ou omissões de atores não estatais que resultem em violência de gênero contra as mulheres.³⁸ Isso inclui ações de empresas que operam extraterritorialmente. Em particular, os Estados Partes são obrigados a tomar as medidas necessárias para prevenir violações dos direitos humanos no exterior praticadas pelas corporações sobre as quais podem exercer influência³⁹, seja por meios regulatórios ou por incentivos, inclusive, econômicos.⁴⁰ Pela obrigação de devida diligência, os Estados Partes devem adotar e implementar medidas diversas para combater a violência de gênero contra as mulheres praticadas por atores não estatais. Eles são obrigados a ter leis, instituições e um sistema para enfrentar essa violência. Além disso, os Estados Partes são obrigados a garantir que esse conjunto funcione efetivamente na prática e seja apoiado e aplicado diligentemente por todos os agentes e órgãos do Estado.⁴¹

³³ Ver nota de rodapé 6 e Recomendação Geral nº 33.

³⁴ Comissão de Direito Internacional (citada supra, nota de rodapé 29), Art. 5 (Conduta de pessoas ou entidades exercendo elementos de autoridade governamental).

³⁵ *Ibidem*. Artigo 8 (Conduta dirigida ou controlada por um Estado).

³⁶ Recomendação Geral nº 28, parágrafo 36.

³⁷ Recomendação Geral nº 28, parágrafo 13.

³⁸ Recomendação Geral nº 19, parágrafo 9.

³⁹ Ver Comitê sobre os Direitos da Criança (Comentário Geral nº 16 (2013) sobre as obrigações dos Estados no que diz respeito ao impacto do setor privado nos direitos das crianças), parágrafos 43-44, e os Princípios de Maastricht sobre Obrigações Extraterritoriais dos Estados na Área dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais.

⁴⁰ Ver, por exemplo, Comitê sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, Comentário Geral nº 14 (2000), sobre o direito aos mais altos padrões possíveis de saúde (artigo 12 do Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais), E/C.12/2000/4 (2000), parágrafo 39.

⁴¹ *Goekce v. Áustria*, 2007, parágrafo 12.1.2; *V. K. v. Bulgária*, 2011, parágrafo 9.4.

O fracasso de um Estado Parte em tomar todas as medidas adequadas para prevenir atos de violência de gênero contra as mulheres quando suas autoridades conhecem ou devem saber sobre o perigo de violência, ou a falta de investigação, perseguição e punição e de reparar as vítimas/sobreviventes de tais atos, permite tácita ou expressamente atos de violência de gênero contra as mulheres⁴². Essas falhas ou omissões constituem violações dos direitos humanos.

25. Além disso, tanto o direito internacional humanitário, quanto os direitos humanos, têm reconhecido as obrigações diretas dos atores não estatais, inclusive como partes em um conflito armado, em circunstâncias específicas. Isso inclui a proibição da tortura, que faz parte do direito internacional consuetudinário e tornou-se uma norma *peremptória (jus cogens)*⁴³.

26. As obrigações gerais descritas nos parágrafos acima englobam todas as áreas de ação do Estado, incluindo os poderes legislativo, executivo e judicial, nos níveis federal, nacional, subnacional, local e descentralizado, assim como os serviços privatizados. Elas exigem a formulação de normas legais, inclusive a nível constitucional, o desenho de políticas públicas, programas, quadros institucionais e mecanismos de monitoramento, visando a eliminação de todas as formas de violência de gênero contra as mulheres, sejam elas praticadas por atores estatais ou não estatais. Elas também exigem, de acordo com os artigos 2 (f) e 5 (a) da Convenção, a adoção e implementação de medidas para erradicar preconceitos, estereótipos e práticas, que são a principal causa da violência de gênero contra as mulheres.

Em termos gerais, e sem prejuízo das recomendações específicas fornecidas na seção a seguir, essas obrigações incluem:

a) **No nível legislativo**, de acordo com o artigo 2 (b), (c), (e), (f) e (g) e com o artigo 5 (a), os Estados devem adotar uma legislação que proíba todas as formas de violência de gênero contra as mulheres e meninas, harmonizando o direito interno com a Convenção. Essa legislação deve considerar as mulheres vítimas/sobreviventes como detentoras de direitos e conter disposições sensíveis à idade e ao gênero e proteção legal efetiva, incluindo sanções e reparações em casos de violência. A Convenção também exige a harmonização de todas as normas existentes no sistema de justiça religioso, consuetudinário, indígena e comunitário, com base em seus padrões, assim como a revogação de todas as leis que constituam discriminação contra as mulheres, inclusive aquelas que causem, promovam ou justifiquem a violência de gênero ou perpetuem a impunidade por esses atos. Essas normas podem ser parte de leis estatutárias, consuetudinárias, religiosas, indígenas ou de direito comum, constitucional, civil, de família, criminal ou administrativo, leis probatórias e processuais, tais como as disposições baseadas em atitudes ou práticas discriminatórias ou estereotipadas que permitam a violência de gênero contra mulheres as ou mitiguem condenações nesse contexto.

b) **No nível executivo**, de acordo com o artigo 2 (c), (d) e (f) e com o artigo 5 (a), os Estados são obrigados a adotar e orçar adequadamente as diversas medidas institucionais, em coordenação com as agências estatais competentes. Elas incluem o design de políticas públicas focadas, o desenvolvimento e a implementação de

⁴² Recomendação Geral nº 19, parágrafo 9.

⁴³ Recomendação Geral nº 30.

mecanismos de monitoramento e o estabelecimento e/ou financiamento de tribunais nacionais competentes. Os Estados Partes devem prestar serviços acessíveis e adequados para proteger as mulheres contra a violência de gênero, prevenir sua recorrência e providenciar ou garantir o financiamento de indenização a todas as suas vítimas/sobreviventes.⁴⁴ Os Estados Partes também devem eliminar práticas institucionais, condutas e comportamentos individuais de funcionários públicos que constituam violência de gênero contra as mulheres ou que tolerem tais violências, e que gerem um contexto de falta de resposta ou de resposta negligente a estas violências. Isso inclui investigações adequadas e sanções por ineficiência, cumplicidade e negligência das autoridades públicas responsáveis pelo registro, prevenção ou investigação dessa violência ou para prestar serviços às vítimas/sobreviventes. Medidas adequadas para modificar ou erradicar costumes e práticas que constituam discriminação contra as mulheres, inclusive aquelas que justifiquem ou promovam a violência de gênero contra as mulheres, também devem ser tomadas nesse nível.⁴⁵

c) **No nível judicial**, de acordo com os artigos 2 (d), (f) e 5 (a), todos os órgãos judiciais devem abster-se de praticar qualquer ação ou prática de discriminação ou violência de gênero contra as mulheres; e aplicar rigorosamente todas as disposições de direito penal que punam esta violência, garantindo que todos os procedimentos legais, em casos envolvendo alegações de violência de gênero contra as mulheres, sejam imparciais e justos e não sejam afetados por estereótipos de gênero ou interpretações discriminatórias de disposições legais, inclusive de direito internacional.⁴⁶ A aplicação de noções preconcebidas e estereotipadas sobre o que constitui violência de gênero contra as mulheres, quais deveriam ser as respostas das mulheres a essa violência e o padrão de prova exigido para sustentar sua ocorrência pode afetar o direito das mulheres ao gozo da igualdade perante a lei, ao julgamento justo e ao direito a uma reparação efetiva estabelecido nos artigos 2 e 15 da Convenção.⁴⁷

IV. Recomendações

27. Com base na Recomendação Geral nº 19 e no trabalho do Comitê desde a sua adoção, o Comitê insta os Estados Partes a fortalecerem a implementação de suas obrigações em relação à violência de gênero contra as mulheres, seja no território do Estado Parte ou extraterritorialmente. O Comitê reitera o seu apelo aos Estados Partes para que ratifiquem o Protocolo Facultativo à Convenção e examinem todas as restantes reservas à Convenção com vista à sua retirada.

28. O Comitê também recomenda que os Estados Partes tomem as seguintes medidas nos domínios da prevenção, proteção, acusação, punição e reparação: coleta e monitoramento de dados e cooperação internacional para acelerar a eliminação da violência de gênero contra as mulheres. Todas essas medidas devem ser implementadas com uma abordagem centrada nas vítimas/sobreviventes,

⁴⁴ Ver nota de rodapé 6 e Recomendação Geral nº 33.

⁴⁵ Ver Recomendação Geral nº 31.

⁴⁶ Karen Tayag Vertido v. Filipinas, 2010, parágrafo 8.9 (b); R. P. B. v. Filipinas (processo nº 34/2011), parágrafo 8.3; Recomendação Geral nº 33, parágrafos 18 (e), 26 e 29.

⁴⁷ Ver Recomendação Geral nº 33.

reconhecendo as mulheres como sujeitos de direitos e promovendo sua atuação e autonomia, incluindo a capacidade evolutiva de meninas, desde a infância até a adolescência. Além disso, estas medidas devem ser projetadas e implementadas com a participação das mulheres e tendo em vista a situação particular das mulheres afetadas por formas interseccionais de discriminação.

Medidas legislativas gerais

29. Garantir que todas as formas de violência de gênero contra as mulheres, em todas as esferas, que constituam uma violação da sua integridade física, sexual ou psicológica, sejam criminalizadas e introduzam, sem demora, sanções legais (ou reforcem as já existentes) proporcionais à gravidade da ofensa, bem como introduzam mecanismos de reparação civil.⁴⁸

30. Garantir que todos os sistemas legais, incluindo sistemas jurídicos plurais, protejam as vítimas/sobreviventes de violência de gênero contra as mulheres e assegurem que tenham acesso à justiça e a uma reparação efetiva, de acordo com as orientações fornecidas na Recomendação Geral nº 33 do Comitê (2015).

31. Revogar todas as disposições legais que discriminam as mulheres e, assim, consagram, encorajam, facilitam, justificam ou toleram qualquer forma de violência de gênero contra elas, incluindo nas leis consuetudinárias, religiosas e indígenas.⁴⁹ Em particular, revogar:

a) Disposições que permitam, tolerem ou perdoem formas de violência de gênero contra as mulheres, incluindo casamento infantil⁵⁰ ou forçado e outras práticas prejudiciais, disposições que permitam procedimentos médicos em mulheres com deficiência sem seu consentimento informado, bem como legislação que criminalize o aborto⁵¹, ser lésbica, bissexual ou transexual, mulheres em prostituição, adultério ou qualquer outra disposição penal que afete as mulheres desproporcionalmente, incluindo aquelas que resultem na aplicação discriminatória da pena de morte às mulheres.⁵²

b) Regras e procedimentos evidentemente discriminatórios, incluindo procedimentos que permitam a privação de liberdade das mulheres para protegê-las de violência, práticas voltadas para a "virgindade" e defesas legais ou fatores atenuantes baseados na cultura, religião ou privilégio masculino, como a chamada "defesa de honra", como desculpas tradicionais, perdão de vítimas/famílias de sobreviventes ou o casamento subsequente da vítima/sobrevivente de agressão

⁴⁸ Ver nota de rodapé 6.

⁴⁹ De acordo com as diretrizes fornecidas na Recomendação Geral nº 33.

⁵⁰ Artigo 16, parágrafo 2, da Convenção e Recomendação Geral nº 31, parágrafo 42. Ver também Recomendação Geral nº 31, parágrafo 55 (f) sobre as condições sob as quais o casamento em idade menor que 18 anos é permitido, em circunstâncias excepcionais.

⁵¹ Ver: Inquérito das Filipinas (2015); T. P. F. v. Peru (com. 22/2009); Comitê sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, Comentário Geral nº 22: O Direito à saúde sexual e reprodutiva (artigo 12 do Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais), UN Doc. E / C.12/GC/22, de 4 de março de 2016.

⁵² O Comitê recorda as resoluções da Assembleia Geral 62/149 e as resoluções subsequentes (63/168; 65/206; 67/176; 69/186; 71/187), que convocaram todos os Estados que ainda mantinham a pena de morte a estabelecer uma moratória sobre as execuções com o objetivo de suprimi-las.

sexual com o agressor, procedimentos que resultem em penas mais severas, incluindo apedrejamento, chicoteamento e morte, muitas vezes reservadas às mulheres, bem como práticas judiciais que desconsiderem uma história da violência de gênero em detrimento das mulheres acusadas.⁵³

c) Todas as leis que impeçam ou desencorajem as mulheres a denunciar violência de gênero, como leis de tutela que privam as mulheres de capacidade legal ou restringem a habilidade das mulheres com deficiência a depor no tribunal; a prática da chamada "custódia protetora"; leis de imigração restritivas que desencorajam as mulheres, incluindo as trabalhadoras domésticas migrantes, a denunciar esta violência, bem como leis que permitem prisões duplas em casos de violência doméstica, ou que permitem que as mulheres sejam processadas quando o autor é absolvido, entre outros.

32. Examinar leis e políticas neutras em termos de gênero para garantir que não criem ou perpetuem desigualdades existentes e revogá-las ou modificá-las se assim fizerem.⁵⁴

33. Garantir que a agressão sexual, incluindo o estupro, seja caracterizada como um crime contra o direito das mulheres à segurança pessoal e à sua integridade física, sexual e psicológica.⁵⁵ Garantir que a definição de crimes sexuais, incluindo o estupro marital e entre conhecidos ou parceiros, seja baseada na falta de livre consentimento e leve em consideração circunstâncias coercivas.⁵⁶ Qualquer limitação de tempo, onde ela exista, deve priorizar os interesses das vítimas/sobreviventes e considerar as circunstâncias que impedem sua capacidade de denunciar a violência sofrida para os serviços e autoridades competentes.⁵⁷

Prevenção

34. Adotar e implementar medidas legislativas efetivas e outras medidas preventivas adequadas para enfrentar as causas subjacentes à violência de gênero contra as mulheres, incluindo atitudes e estereótipos patriarcais, desigualdade na família e negligência ou negação de direitos civis, políticos, econômicos, sociais e culturais das mulheres, bem como promover o empoderamento, a atuação e a voz das mulheres.

35. Desenvolver e implementar medidas efetivas, com a participação ativa de todas as partes interessadas relevantes, como as organizações de mulheres e as que representam grupos marginalizados de mulheres e meninas, para tratar e erradicar os estereótipos, preconceitos, costumes e práticas, previstos no artigo 5 da Convenção, que tolerem ou promovam a violência de gênero contra as mulheres e

⁵³ Ver, entre outras, as Observações Conclusivas do Comitê para Papua Nova Guiné, 2010; África do Sul, 2011; Afeganistão, 2013; Jordânia, 2017, e o Relatório do Relator Especial sobre execuções extrajudiciais, sumárias ou arbitrarias sobre uma abordagem sensível ao gênero em relação a assassinatos arbitrários, A/HRC/35/23.

⁵⁴ Recomendação Geral nº 28, parágrafo 16.

⁵⁵ Ver Karen Tayag Vertido v. Filipinas, 2010.

⁵⁶ Ver Karen Tayag Vertido v. Filipinas, 2010; R. P. B. v. Filipinas (proceso nº 34/2011).

⁵⁷ Ver: L. R. v. República da Moldávia (com. nº 58/2013) CEDAW/C/66/D/58/2013 e Recomendação Geral nº 33, parágrafo 51, (b). Em particular, por exemplo, considerando a situação das meninas vítimas/sobreviventes de violência sexual.

sustentem a desigualdade estrutural entre mulheres e homens. Essas medidas devem incluir:

a) A integração do conteúdo de igualdade de gênero nos currículos de todos os níveis educacionais públicos e privados, desde a primeira infância, em programas educacionais com abordagem de direitos humanos; ela deve atingir os papéis de gênero estereotipados e promover valores de igualdade de gênero e de não discriminação, incluindo masculinidades não-violentas, bem como garantir uma educação sexual abrangente, baseada em evidências e cientificamente precisa para mulheres e homens;

b) Programas de conscientização que (1) promovam a compreensão da violência de gênero contra as mulheres como inaceitável e prejudicial e informem sobre os recursos legais disponíveis contra tal violência, incentivando a interposição de relatórios e a intervenção de terceiros; (2) abordem o estigma experimentado por vítimas/sobreviventes de tal violência, e (3) desmantelem as crenças de culpa da vítima que responsabilizam as mulheres pela própria segurança e pela violência que sofrem. Estes programas devem ter como público-alvo: (a) mulheres e homens em todos os níveis da sociedade; (b) profissionais das áreas de educação, saúde, serviços sociais e aplicação da lei e outros profissionais e agentes, inclusive a nível local, envolvidos em respostas de prevenção e proteção; (c) líderes tradicionais e religiosos; e (d) perpetradores de qualquer forma de violência de gênero, de modo a evitar a reincidência.

36. Desenvolver e implementar medidas eficazes para tornar os espaços públicos seguros e acessíveis a todas as mulheres e meninas, inclusive promovendo e apoiando medidas comunitárias adotadas com a participação de grupos de mulheres. Essas medidas devem incluir a garantia de infraestrutura física adequada, incluindo iluminação, em ambientes urbanos e rurais, particularmente nas escolas e nas redondezas.

37. Adotar e implementar medidas efetivas para encorajar todas as mídias, incluindo publicidade e tecnologias da informação e das comunicações, a eliminar a discriminação das mulheres em suas atividades, incluindo representações prejudiciais e estereotipadas de mulheres ou grupos específicos de mulheres, como defensoras de direitos humanos das mulheres. Essas medidas devem incluir:

a) Incentivar a criação ou o fortalecimento de mecanismos de autorregulação pelos meios de comunicação, incluindo as mídias sociais ou on-line, visando à eliminação de estereótipos de gênero relativos a mulheres e homens, ou a grupos específicos de mulheres, e o enfrentamento da violência de gênero contra as mulheres que se realizam através de seus serviços e plataformas;

b) Diretrizes para a cobertura apropriada pelos meios de comunicação de casos de violência de gênero contra as mulheres; e

c) Estabelecer e/ou fortalecer a capacidade das instituições nacionais de direitos humanos para monitorar ou considerar reclamações relativas a qualquer mídia que retrate imagens ou conteúdos discriminatórios de gênero que objetivem ou degradem as mulheres ou promovam masculinidades violentas.⁵⁸

⁵⁸ Ver Observações Conclusivas para Croácia, 2015.

38. Fornecer capacitação, educação e treinamento obrigatórios, recorrentes e efetivos para o judiciário, advogados e policiais, incluindo médicos forenses, legisladores, profissionais de saúde⁵⁹, inclusive na área da saúde sexual e reprodutiva, como nas doenças sexualmente transmissíveis e nos serviços de prevenção e tratamento do HIV; bem como para todo profissional educativo, social e de assistência social, incluindo o que trabalha com mulheres em instituições como casas de cuidados, centros de asilo e prisões⁶⁰, para capacitá-los a prevenir e a enfrentar adequadamente a violência de gênero contra as mulheres. Esta educação e formação deve incluir:

a) O impacto dos estereótipos e preconceitos de gênero, levando à violência de gênero contra as mulheres e a respostas inadequadas a ela;⁶¹

b) A compreensão do trauma e dos seus efeitos, a dinâmica de poder que caracteriza a violência do parceiro, as diferentes situações das mulheres que enfrentam diversas formas de violência de gênero; isso deve incluir a compreensão da discriminação interseccional que afeta grupos específicos de mulheres, bem como de formas adequadas de dirigir-se às mulheres e eliminar fatores que as revitimizem e enfraqueçam sua confiança nas instituições e nos agentes do Estado⁶²; e

c) Disposições legais e instituições nacionais sobre violência de gênero contra as mulheres, direitos legais das vítimas/sobreviventes, padrões internacionais e mecanismos associados e suas responsabilidades neste contexto; isso deve incluir a devida coordenação e encaminhamento entre diversos órgãos e a documentação adequada dessa violência, com o devido respeito pela privacidade e confidencialidade das mulheres e com o consentimento livre e esclarecido das vítimas/sobreviventes.

39. Estimular, também através do uso de incentivos e modelos de responsabilidade corporativa, o engajamento do setor privado, incluindo empresas e corporações transnacionais, nos esforços para erradicar todas as formas de violência de gênero contra as mulheres e aumentar a responsabilidade por essa violência no âmbito da sua ação⁶³. Isso deve implicar protocolos e procedimentos que abordem todas as formas de violência de gênero que podem ocorrer no local de trabalho ou afetar as trabalhadoras, incluindo procedimentos de denúncia interna efetiva e acessível que não excluam o recurso às autoridades responsáveis pela aplicação da lei. Isso também deve abordar os direitos de trabalho para mulheres vítimas/sobreviventes de tal violência.

⁵⁹ Ver nota de rodapé 6 e as diretrizes clínicas e políticas da Organização Mundial da Saúde sobre resposta à violência praticada pelo parceiro íntimo e à violência sexual contra as mulheres (2013).

⁶⁰ Ver: Inga Abramova v. Bielorrússia (processo nº 23/2009), A. v. Dinamarca (com. nº 53/2013) e as Regras das Nações Unidas para o Tratamento de Mulheres Prisioneiras e Medidas não Privativas de Liberdade para Mulheres Infratoras ('as Regras de Bangkok') A/RES/65/229.

⁶¹ Ver, entre outros, Belousova v. Cazaquistão (com. nº 45/2012), R. P. B. v. Filipinas (com. nº 34/2011); Isatou Jallow v. Bulgária (com. nº 32/2011), L. R. v. República da Moldávia (com. nº 58/2013).

⁶² Ver M. W. v. Dinamarca (com. nº 46/2012) adotada em 22 de fevereiro de 2011; R. P. B. v. Filipinas (com. nº 34/2011); Isatou Jallow v. Bulgária (processo nº 32/2011); Kell v. Canadá (com. nº 19/2008).

⁶³ Recomendação Geral nº 28, parágrafo 28. Ver "Princípios Orientadores sobre Empresas e Direitos Humanos: Implementando a Metodologia "Proteger, Respeitar e Reparar" das Nações Unidas, desenvolvida pelo Representante Especial do Secretário-Geral sobre a questão dos direitos humanos e das corporações transnacionais e outras empresas de negócios (A/HRC/17/31).

Proteção

40. Adotar e implementar medidas efetivas para proteger e auxiliar mulheres autoras de processos judiciais relacionados à violência de gênero, bem como as testemunhas desta, antes, durante e após processos legais, inclusive:

a) Protegendo sua privacidade e segurança, de acordo com a Recomendação Geral nº 33, inclusive através de procedimentos e medidas judiciais sensíveis ao gênero, tendo em mente os devidos direitos do processo das vítimas/sobreviventes, testemunhas e réus.

b) Fornecendo mecanismos de proteção apropriados e acessíveis para prevenir violência futura ou em potencial, sem pré-condição para as vítimas/sobreviventes iniciarem ações legais, inclusive através da remoção de barreiras de comunicação para vítimas com deficiência⁶⁴. Isso deve incluir a avaliação e proteção imediata dos riscos, que compreende uma ampla gama de medidas efetivas e, quando for apropriado, a emissão e monitoramento de ordens de expulsão, proteção, restrição ou emergência, contra supostos agressores, incluindo sanções adequadas por descumprimento. As medidas de proteção devem evitar impor uma carga financeira, burocrática ou pessoal indevida às mulheres vítimas/sobreviventes. Os direitos ou reivindicações dos agressores, ou supostos agressores, durante e após processos judiciais, inclusive em relação à propriedade, privacidade, custódia da criança, acesso, contato e visita, devem ser determinados à luz dos direitos humanos das mulheres e das crianças à vida e à integridade física, sexual e psicológica, e orientados pelo princípio do melhor interesse da criança.⁶⁵

c) Garantindo o acesso à ajuda financeira e a serviços de assistência jurídica⁶⁶, médicos, psicossociais e de aconselhamento⁶⁷ de alta qualidade, gratuitos ou de baixo custo, educação, habitação a preços acessíveis, terra, assistência a crianças, treinamento e oportunidades de emprego para mulheres vítimas/sobreviventes e seus familiares. Os serviços de saúde devem ser sensíveis aos traumas e incluir serviços de saúde mental, sexual e reprodutiva oportunos e abrangentes⁶⁸, incluindo contracepção de emergência e profilaxia pós-exposição ao HIV (PEP). Os Estados devem prestar serviços especializados de apoio às mulheres, tais como linhas de atendimento gratuitas 24 horas, e um número suficiente de centros de crise, apoio e referência seguros e adequadamente equipados, bem como abrigos adequados para mulheres, seus filhos e outros membros da família, conforme necessário;⁶⁹

⁶⁴ Por exemplo, Ordens Protetivas contra Mutilação Genital Feminina em alguns países, que permitem a proibição de viagens para pessoas que se acredita estarem em risco de mutilação genital feminina.

⁶⁵ Fatma Yildirim v. Áustria, nº 6/2005, Sahide Goekce v. Áustria, nº 5/2005; Angela González Carreño v. Espanha, nº 47/2012; M. W. v. Dinamarca, nº46/2012; Isatou Jallow v. Bulgária (processo nº 32/2011).

⁶⁶ Recomendação Geral nº 33, parágrafo 37, e Recomendação Geral nº 28, parágrafo 34; Kell v. Canadá, 2012; Karen Tayag Vertido v. Filipinas, 2010, S. V. P. v. Bulgária (nº 31/2001), L. R. v. República da Moldávia (com. nº 58/2013), entre outros.

⁶⁷ Recomendação Geral nº 33, parágrafo 16.

⁶⁸ Comitê sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, Comentário Geral nº 22.

⁶⁹ Ver Recomendação Geral Conjunta nº 31 do Comitê para a Eliminação da Discriminação contra as Mulheres /Comentário Geral nº 18 do Comitê sobre os Direitos da Criança sobre práticas nocivas.

d) Fornecendo medidas de proteção e apoio em relação à violência de gênero para mulheres em instituições, incluindo casas de cuidado, centros de asilo e lugares de privação de liberdade;⁷⁰

e) Estabelecendo e implementando mecanismos apropriados de encaminhamento multisetorial para assegurar o acesso efetivo das mulheres sobreviventes a serviços abrangentes, garantindo a plena participação e cooperação com as organizações não governamentais de mulheres.

41. Assegurar todos os procedimentos legais, proteção e medidas de apoio e serviços às mulheres vítimas/sobreviventes de violência de gênero respeitando e fortalecendo sua autonomia. Eles devem ser acessíveis a todas as mulheres, em particular às afetadas por formas interseccionais de discriminação, e levar em conta as necessidades específicas de seus filhos e de outras pessoas dependentes.⁷¹ Eles devem estar disponíveis em todo o território do Estado Parte e ser fornecidos independentemente do status de residência das mulheres e da sua capacidade ou vontade de cooperar no processo contra o suposto agressor.⁷² Os Estados também devem respeitar o princípio da não-repulsão.⁷³

42. Abordar fatores que aumentam o risco de exposição das mulheres a formas graves de violência de gênero, como a acessibilidade e a disponibilidade de armas de fogo, incluindo a sua exportação⁷⁴, taxas elevadas de criminalidade e omissão da impunidade, que podem ser aumentadas por conflitos armados ou pelo crescimento da insegurança.⁷⁵ Esforços para controlar a disponibilidade e acessibilidade de ácido e outras substâncias utilizadas para atacar mulheres devem ser realizados.

43. Desenvolver e divulgar informações acessíveis voltadas para as mulheres, em particular, aquelas afetadas por formas interseccionais de discriminação, como as com deficiência, analfabetas ou que têm pouco ou nenhum conhecimento das línguas oficiais do país, dos recursos jurídicos e sociais disponíveis para as vítimas/sobreviventes de violência de gênero contra as mulheres, incluindo a reparação, através de uma mídia diversa e acessível e de diálogo comunitário.

Processo e punição

44. Garantir o acesso efetivo das vítimas às cortes e aos tribunais; garantir que as autoridades respondam adequadamente a todos os casos de violência de gênero

⁷⁰ Ver nota de rodapé 55.

⁷¹ R. P. B. v. Filipinas (com. nº 34/2011); Isatou Jallow v. Bulgária (com. nº 32/2011); V. K. v. Bulgária (com. nº 20/2008).

⁷² Recomendação Geral nº 33, parágrafo 10.

⁷³ De acordo com a Convenção relacionada ao Status dos Refugiados, de 1951, e a Convenção contra Tortura, de 1984. Ver também Recomendação Geral nº 32 sobre as dimensões relacionadas ao gênero do status de refugiado, asilo, nacionalidade e apatridia das mulheres e Exibições sobre Comunicação do Comitê nº 53/2013, A. v. Dinamarca (CEDAW/C/62/D/53/2013).

⁷⁴ Ver artigo 7 (4) do Tratado de Comércio de Armas. Ver também as Observações Conclusivas do Comitê para o Paquistão, 2013 (CEDAW/C/PAK/CO/4); para a República Democrática do Congo, 2013 (CEDAW/C/COD/CO/6-7); para a França, 2016 (CEDAW/C/FRA/CO/7-8); para a Suíça, 2016 (CEDAW/C/CHE/CO/4-5); para a Alemanha, 2017 (CEDAW/C/DEU/CO/7-8); Comitê de Direitos Humanos, Comentário Geral nº 35, Artigo 9 (Liberdade e segurança da pessoa). Adotado pelo Comitê na sua 112ª sessão (7-31 de outubro de 2014).

⁷⁵ Recomendação Geral nº 30 (2013) sobre mulheres na prevenção de conflitos, conflitos e situações pós-conflito.

contra as mulheres, inclusive através da aplicação do direito penal e, se for o caso, julgamento *ex officio* para levar os supostos autores a julgamento de maneira justa, imparcial, oportuna e célere e impondo penalidades adequadas.⁷⁶ As taxas judiciais não devem ser impostas às vítimas/sobreviventes.⁷⁷

45. Garantir que a violência de gênero contra as mulheres não seja obrigatoriamente encaminhada a procedimentos alternativos de resolução de litígios, incluindo mediação e conciliação.⁷⁸ O uso desses procedimentos deve ser rigorosamente regulado e permitido apenas quando uma avaliação prévia de uma equipe especializada assegurar o consentimento livre e esclarecido da vítima/sobrevivente afetada e que não há indicadores de novos riscos para a vítima/sobrevivente ou para os seus familiares. Estes procedimentos devem capacitar as mulheres vítimas/sobreviventes e ser prestados por profissionais treinados especialmente para compreender e intervir adequadamente nos casos de violência de gênero contra as mulheres, garantindo uma proteção adequada dos direitos das mulheres e das crianças, bem como uma intervenção sem estereótipos ou revitimização das mulheres. Estes procedimentos alternativos não devem constituir um obstáculo ao acesso das mulheres à justiça formal.

Reparações

46. Fornecer uma reparação efetiva às mulheres vítimas/sobreviventes de violência de gênero. A reparação deve incluir diferentes medidas, como a compensação monetária e a prestação de serviços jurídicos, sociais e de saúde, incluindo saúde sexual, reprodutiva e mental, para uma recuperação completa, satisfação e garantias de não repetição, de acordo com as recomendações gerais nº 28, 30 e 33. Tais reparações devem ser adequadas, prontamente atribuídas, holísticas e proporcionais à gravidade dos danos sofridos.⁷⁹

47. Os Estados Partes devem estabelecer fundos de reparação específicos ou incluir alocações para violência de gênero contra as mulheres dentro dos fundos existentes, inclusive sob mecanismos de justiça de transição. Os Estados Partes devem implementar esquemas de reparação administrativa sem prejuízo dos direitos das vítimas/sobreviventes de buscar recursos judiciais. Os Estados devem conceber programas transformadores de reparação que ajudem a abordar a discriminação subjacente ou a desvantagem que causou ou contribuiu significativamente para a violação, tendo em conta os aspectos individuais, institucionais e estruturais. Deve ser dada prioridade para a atuação, os desejos, as decisões, a segurança, a dignidade e a integridade da vítima/sobrevivente.

Coordenação, monitoramento e coleta de dados

48. Desenvolver e avaliar toda a legislação, políticas e programas em consulta com organizações da sociedade civil, em particular as organizações de mulheres, incluindo as que representam mulheres que vivenciam formas interseccionais de

⁷⁶ Ver, entre outros, Karen Vertido v. Filipinas, 2010; S. V. P. v Bulgária (nº 31/2001); L. R. v. República da Moldávia (com. nº 58/2013).

⁷⁷ Recomendação Geral nº 33, parágrafo 17, (a).

⁷⁸ Como afirmado na Recomendação Geral nº 33, parágrafo 58, (c).

⁷⁹ Ver nota de rodapé 6 e Recomendação Geral nº 33, parágrafo 19.

discriminação. Os Estados Partes devem encorajar a cooperação entre todos os níveis e ramos do sistema de justiça e das organizações que trabalham para proteger e apoiar mulheres vítimas/sobreviventes de violência de gênero, levando em consideração seus pontos de vista e experiências.⁸⁰ Os Estados Partes devem encorajar o trabalho das organizações não governamentais de direitos humanos e de mulheres.⁸¹

49. Estabelecer um sistema para coletar, analisar e publicar regularmente dados estatísticos sobre o número de denúncias sobre todas as formas de violência de gênero contra as mulheres, incluindo a violência mediada pela tecnologia, o número e os tipos de ordens de proteção emitidos, as taxas de desistência e retirada das denúncias, taxas de acusação e de condenação, bem como o tempo necessário para a finalização dos casos. O sistema deve incluir informações sobre as sentenças impostas aos agressores e sobre a reparação, inclusive compensação, fornecidas às vítimas/sobreviventes. Todos os dados devem ser desagregados por tipo de violência, relação entre vítima/sobrevivente e agressor, bem como em relação a formas interseccionais de discriminação contra as mulheres e a outras características sociodemográficas relevantes, incluindo a idade da vítima. A análise dos dados deve permitir a identificação de falhas de proteção e servir para melhorar e desenvolver medidas preventivas. Isto deve, se necessário, incluir o estabelecimento ou designação de observatórios de homicídios de mulheres com base no gênero, para coletar dados administrativos sobre homicídios relacionados ao gênero e tentativa de homicídios de mulheres, também conhecidos como "feminicídios".

50. Realizar ou apoiar investigações, programas de pesquisa e estudos sobre a violência de gênero contra as mulheres, a fim de, entre outras coisas, avaliar a prevalência da violência de gênero experimentada pelas mulheres e as crenças sociais ou culturais que exacerbam essa violência e moldam as relações de gênero. Estes estudos e pesquisas devem levar em consideração formas interseccionais de discriminação, com base no princípio da autoidentificação.

51. Assegurar que o processo de coleta e manutenção de dados sobre violência de gênero contra as mulheres atenda às normas e salvaguardas internacionais estabelecidas⁸², inclusive legislação em matéria de proteção de dados. A coleta e o uso de estatísticas devem estar em conformidade com as normas aceitas internacionalmente para proteger os direitos humanos, as liberdades fundamentais e os princípios éticos.

52. Estabelecer a um mecanismo ou órgão, ou delegar a um mecanismo ou órgão existente, a tarefa de coordenar, monitorar e avaliar regularmente a implementação e a efetividade nacional, regional e local das medidas, inclusive as recomendadas neste documento, bem como outras normas e diretrizes regionais e internacionais relevantes, para prevenir e eliminar todas as formas de violência de gênero contra as mulheres.

⁸⁰ *Fatma Yildirim v. Áustria*, nº 6/2005 e *Sahide Goekce v. Áustria*, nº 5/2005, ambos adotados em 6 de agosto de 2007.

⁸¹ Recomendação Geral nº 28, parágrafo 36.

⁸² Resolução da Assembleia Geral nº 68/261 sobre os Princípios Fundamentais de Estatísticas Oficiais.

53. Alocar recursos humanos e financeiros apropriados a nível nacional, regional e local para efetivamente implementar leis e políticas para a prevenção, proteção e apoio das vítimas/sobreviventes, investigação, acusação e provisão de reparações a vítimas/sobreviventes de todas as formas de violência de gênero contra as mulheres, incluindo o apoio às organizações de mulheres.

Cooperação internacional

54. Procurar apoio, quando necessário, de fontes externas, como agências especializadas da ONU, a comunidade internacional e sociedade civil, a fim de cumprir as obrigações em matéria de direitos humanos, criando e implementando todas as medidas adequadas necessárias para eliminar e responder à violência de gênero contra as mulheres.⁸³ Isso deve considerar, em particular, os contextos globais em evolução e a natureza cada vez mais transnacional dessa violência, inclusive em contextos mediados pela tecnologia e outras operações extraterritoriais de atores domésticos não estatais.⁸⁴ Os Estados Partes devem instar os atores empresariais, cuja conduta eles possam influenciar, a auxiliar os Estados em que eles atuam em seus esforços para alcançar plenamente o direito das mulheres a estarem livres da violência.

55. Priorizar a implementação dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (*Sustainable Development Goals*) relevantes, em particular o Objetivo 5 (*Goal 5*) sobre igualdade de gênero e empoderamento de todas as mulheres e meninas e o Objetivo 16 (*Goal 16*), que visa a promoção de sociedades pacíficas e inclusivas para o desenvolvimento sustentável, o fornecimento de acesso à justiça e a criação de instituições efetivas, responsáveis e inclusivas em todos os níveis. Apoiar os planos nacionais para implementar todos os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável de uma forma sensível ao gênero, de acordo com o Documento Final da 60ª sessão da Comissão das Nações Unidas sobre a Condição da Mulher (*Commission on the Status of Women – CSW*), permitindo a participação significativa da sociedade civil e das organizações de mulheres na implementação dos SDGs e processos de acompanhamento, e reforçar o apoio e a cooperação internacionais para o compartilhamento de conhecimento e a capacitação efetiva e direcionada.⁸⁵

⁸³ Recomendação Geral nº 28, parágrafo 29; Recomendação Geral nº 33, parágrafos 38 e 39.

⁸⁴ Recomendação Geral nº 34, parágrafo 13.

⁸⁵ Resolução da Assembleia Geral nº 70/1 - Transformando nosso mundo: a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável.

Recomendação Geral n. 36¹: sobre o direito das meninas e das mulheres à educação

Tradução e Revisão: Leila Mitie Higa, Nara Sarmanho Cunha, Jennifer Cabral Fagundes de Souza e Luciana Tieghi Ruediger (estagiárias do Núcleo de Promoção e Defesa dos Direitos das Mulheres)

Revisão Final: Nálida Coelho Monte e Paula Sant'Anna Machado de Souza (Defensoras Públicas do Núcleo de Promoção e Defesa dos Direitos das Mulheres)

I. Introdução

1. A educação desempenha um papel fundamental, transformador e capacitador na promoção dos valores dos direitos humanos e é reconhecida como o caminho à igualdade de gênero e ao empoderamento das mulheres². É também uma ferramenta essencial para o desenvolvimento pessoal e para o desenvolvimento de uma força de trabalho capacitada e de cidadãos que podem contribuir para a responsabilidade cívica e o desenvolvimento nacional. Na Declaração do Milênio das Nações Unidas, a Assembleia Geral resolveu garantir que, até 2015, as crianças de todos os lugares pudessem concluir um curso completo de ensino fundamental e que meninas e meninos tivessem acesso igual a todos os níveis de ensino (resolução 55/2).

2. Apesar do progresso importante, esse objetivo não foi alcançado. A educação de meninas e mulheres é considerada um dos investimentos mais eficazes para o desenvolvimento sustentável e inclusivo; no entanto, em 2012, 32 milhões de meninas em idade escolar primária em todo o mundo estavam fora da escola, representando 53% de todas as crianças fora da escola, assim como 31,6 milhões de meninas adolescentes (50,2%) da idade do ensino médio³. Mesmo onde as oportunidades educacionais estão disponíveis, as desigualdades persistem, impedindo que mulheres e meninas aproveitem plenamente essas oportunidades. Em setembro de 2013, a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO) informou⁴ que 773,5 milhões de adultos (15 anos ou mais) em todo o mundo eram analfabetos e 61,3% eram mulheres, enquanto entre os jovens (15 a 24 anos de idade) 125,2 milhões eram analfabetos, com mulheres e meninas representando 61,3% dessa população. As adolescentes e as mulheres são desproporcionalmente discriminadas durante o processo de escolarização em

¹ Sexagésima oitava sessão (2017).

² Azza Karam, "Education as the pathway towards gender equality", UN Chronicle, vol. L, Nº 4 (2013).

³ UNESCO Instituto de Estatística e Fundo das Nações Unidas para a Infância, *Fixing the Broken Promise of Education for All: Findings from the Global Initiative on Out-of-School Children* (2015).

⁴ UNESCO Instituto de Estatística, *Adult and youth literacy fact sheet* nº 26, setembro de 2013. Disponível em: http://uis.unesco.org/sites/default/files/documents/fs26-adult-and-youth-literacy-2013-en_1.pdf.

termos de acesso, permanência, conclusão, tratamento e resultados de aprendizagem, bem como nas escolhas de carreira, resultando em desvantagens para além da escolaridade e do ambiente escolar.

3. A necessidade de assegurar educação inclusiva e de qualidade para todos e promover a aprendizagem ao longo da vida é uma prioridade no Objetivo 4 dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável de 2015, conforme consta da resolução 70/1 da Assembleia Geral, adotada com o objetivo de transformar o mundo até 2030. Duas metas críticas de educação a serem cumpridas são garantir que todas as meninas e meninos completem o ensino primário e secundário gratuito, equitativo e de qualidade, levando a resultados de aprendizagem relevantes e efetivos; e eliminar as disparidades de gênero na educação e assegurar a igualdade de acesso a todos os níveis de educação e formação profissional para os vulneráveis, incluindo pessoas com deficiência, povos indígenas e crianças em situações vulneráveis. O Programa para a Ação na área da Educação para 2030, adotado em 4 de novembro de 2015 pela Conferência Geral da UNESCO, e considerado pela comunidade global de educação como complementar aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, reconhece-se que a igualdade de gênero está intrinsecamente ligada ao direito à educação para todos e que a sua realização requer uma abordagem baseada em direitos, a fim de garantir que todos os alunos não apenas obtenham acesso e completem ciclos educacionais, mas sejam capacitados igualmente na e por meio da educação.

4. No entanto, certos fatores desproporcionalmente impedem que meninas e mulheres reivindiquem e desfrutem de seu direito humano básico à educação, dentre os quais se destacam as barreiras ao acesso de meninas e mulheres de grupos desfavorecidos e marginalizados, agravados pela pobreza e crises econômicas, estereótipos de gênero nos currículos escolares, livros didáticos e processos de ensino, violência contra meninas e mulheres dentro e fora da escola e restrições estruturais e ideológicas no engajamento em campos acadêmicos e vocacionais dominados por homens.

5. A lacuna entre o reconhecimento jurídico do direito das meninas e das mulheres à educação permanece crítica, e a implementação efetiva desse direito exige mais orientação e medidas adicionais sobre o artigo 10 da Convenção, conforme exposto abaixo. As recomendações aqui contidas baseiam-se na jurisprudência existente sob a Convenção, incluindo observações conclusivas do Comitê e recomendações gerais existentes, e informações obtidas de submissões recebidas e apresentações orais feitas pelos Estados Partes e uma ampla gama de

interessados, incluindo organizações não-governamentais e da sociedade civil e acadêmicos, em uma consulta preliminar realizada pelo Comitê em julho de 2014⁵.

II. Tutela judicial do direito à educação

6. Desde a adoção da Declaração Universal dos Direitos Humanos pela Assembleia Geral em dezembro de 1948, a educação tem sido reconhecida como um direito humano básico. Subsequentemente, vários instrumentos internacionais, regionais e nacionais e decisões⁶ judiciais estabeleceram que se trata de um direito sujeito à tutela jurisdicional e conseqüentemente exigível por lei. Esses instrumentos, portanto, estabelecem que a proteção contra a discriminação no campo da educação é um princípio subjacente e básico dos direitos humanos.

7. Portanto, de acordo com a recomendação geral do Comitê Nº 33 (2015) sobre o acesso das mulheres à justiça, todos os Estados Partes têm a obrigação de proteger meninas e mulheres de qualquer forma de discriminação que lhes impeça o acesso a todos os níveis de educação e garantir que, quando isso ocorrer, elas tenham acesso à Justiça.

III. Direito à educação: quadro normativo existente

8. Para além da Declaração Universal dos Direitos Humanos, o direito à educação está consagrado em vários instrumentos internacionais e regionais⁷ juridicamente vinculantes. Os Estados Partes, portanto, têm a obrigação de respeitar, proteger e cumprir o direito à educação, que deve ser ter amparo nos ordenamentos jurídicos nacionais.

9. Como um direito humano, a educação reforça a realização de outros direitos humanos e liberdades fundamentais, produz benefícios significativos para o desenvolvimento, facilita a igualdade de gênero e promove a paz. Também reduz a pobreza, aumenta o crescimento econômico e aumenta a renda, aumenta as chances de se ter uma vida saudável, reduz o casamento infantil e as mortes maternas e fornece aos indivíduos as ferramentas para combater doenças.

⁵ Ver em www.ohchr.org/EN/HRBodies/CEDAW/Pages/Womensrighttoeducation.aspx.

⁶ Ver *SERAP v. Nigeria*, sentença, Corte de Justiça da Comunidade Econômica dos Estados da África Ocidental (causa Nº ECW/CCJ/APP/12/07; sentença Nº ECW/CCJ/JUD/07/10 (30 de novembro de 2010)).

⁷ Carta Árabe de Direitos Humanos, Carta da Organização dos Estados Americanos, Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem, Carta Africana dos Direitos Humanos e dos Povos, Carta Africana dos Direitos e Bem-estar da Criança, Protocolo à Carta Africana sobre Direitos Humanos e dos Povos sobre os Direitos da Mulher em África, primeiro Protocolo à Convenção para a Proteção dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais e Convenção Europeia Relativa ao Estatuto Jurídico dos Trabalhadores Migrantes.

10. Embora seja reconhecido internacionalmente, inclusive pela UNESCO, que a educação pode ser progressivamente implementada de acordo com os recursos disponíveis, é primordial que os aspectos da legislação nacional que constituem o núcleo do direito à educação sejam implementados imediatamente, inclusive assegurando o direito de acesso às instituições educacionais públicas e aos programas de educação públicos sem discriminação alguma, garantindo que a educação esteja em conformidade com os objetivos estabelecidos nas normas internacionais, oferecendo educação primária para todos, adotando e implementando uma estratégia educacional nacional que inclua o ensino fundamental, médio e superior e assegurando a livre escolha da educação, sem interferência do Estado ou de terceiros, sujeita à conformidade com padrões educacionais mínimos⁸.

11. Os instrumentos internacionais juridicamente vinculantes sobre o direito à educação incluem os seguintes: Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (artigo 13); Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial (artigo 5); Convenção Internacional sobre a Proteção dos Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes e Membros de Suas Famílias (artigo 30); Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência (artigo 24); Convenção sobre os Direitos da Criança (artigo 28); Carta Internacional de Educação Física, Atividade Física e Esporte da UNESCO (artigo 1); e Convenção sobre Educação Técnica e Vocacional da UNESCO.

12. Os compromissos políticos não-vinculantes e as estratégias globais reiteram as responsabilidades dos governos em reconhecer a educação como um catalisador para acelerar o desenvolvimento nacional e a transformação social. Os Estados são chamados a tomar medidas estratégicas no enfrentamento das desigualdades e carências no acesso de meninas e mulheres à educação e à capacitação. Eles incluem o seguinte: Programa de Ação da Conferência Internacional sobre População e Desenvolvimento (1994); Plataforma de Ação de Pequim (1995); Declaração Mundial sobre Educação para Todos (1990); Marco de Ação de Dakar (2000); Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (2000); e a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável (2015), que inclui os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável e as metas para a eliminação de todas as formas de discriminação contra todas as mulheres e meninas.

⁸ UNESCO, "The right to education: law and policy review guidelines" (2014). Disponível em: <http://unesdoc.unesco.org/images/0022/002284/228491e.pdf>.

IV. Âmbito da recomendação geral: o quadro tripartido de direitos humanos

13. A educação, quando empodera meninas e mulheres, as capacitam para reivindicar e exercer direitos socioeconômicos, culturais e políticos mais amplos, em igualdade de oportunidades com meninos e homens em suas sociedades. Para alcançar a igualdade de gênero, todos os aspectos do sistema educacional (leis e políticas, conteúdo educacional, pedagogias e ambientes de aprendizagem) devem ser sensíveis às questões de gênero, responder às necessidades das meninas e das mulheres, sendo transformadores para todos.

14. A presente recomendação geral baseia-se num quadro de direitos humanos para a educação, que se concentra em três dimensões. A primeira é o direito de acesso à educação; a segunda, os direitos dentro da educação; e a terceira, a instrumentalização da educação para o desfrute de todos os direitos humanos por meio da educação. O quadro tripartido reflete em larga medida os direitos estabelecidos pelo Relator Especial sobre o direito à educação no quadro das obrigações dos Governos em matéria de acessibilidade, disponibilidade, aceitabilidade e adaptabilidade⁹ das escolas, que se expõem abaixo.

15. O direito de acesso à educação envolve participação e reflete-se na medida em que há a representação igual de meninas, meninos, mulheres e homens e há uma infraestrutura adequada nos diversos níveis para atender as respectivas faixas etárias. A presença, a permanência na escola e a transição de um nível para outro são indicadores do grau em que o direito de acesso à educação é respeitado.

16. Os direitos dentro da educação vão além da igualdade numérica e visam promover a igualdade substantiva de gênero na educação. Eles dizem respeito à igualdade de tratamento e oportunidade, bem como à natureza das relações de gênero entre estudantes e professores do sexo feminino e masculino em contextos educacionais. A dimensão da igualdade é particularmente importante, uma vez que a sociedade molda e reproduz as desigualdades baseadas no gênero por meio de instituições sociais, e as instituições educacionais são atores críticos nesse sentido. Em vez de desafiar normas e práticas de gênero discriminatórias, em muitas sociedades, os estereótipos de gênero são reforçados pela escolaridade e mantém a ordem de gênero da sociedade, expressa pela reprodução das hierarquias feminino/masculino e subordinação/dominação, e das dicotomias reprodução/produção e privado/público.

17. Os direitos por meio da educação definem as maneiras pelas quais a escolaridade molda os direitos e a igualdade de gênero em aspectos da vida fora da

⁹ Ver em: [E/CN.4/1999/49](#).

esfera da educação. A ausência de tal direito é particularmente evidente quando a educação, que deve ser transformadora, não consegue avançar significativamente a posição das mulheres nos campos social, cultural, político e econômico, negando assim o seu pleno gozo de direitos nessas esferas. Uma preocupação central é se o diploma acadêmico carrega o mesmo valor e utilidade social para as mulheres do que para os homens. As tendências globais mostram que, em muitos casos, mesmo quando o nível educacional dos homens é menor que o das mulheres, os homens ocupam melhores posições nessas áreas.

18. A presente recomendação geral se destina a garantir que as disparidades regionais e as desigualdades dentro do país, baseadas nas formas múltiplas e interseccionais de discriminação que impedem que meninas e mulheres gozem de direitos à educação, em seu âmbito e através desta, sejam abordadas e, finalmente, eliminadas. A presente recomendação geral amplia o artigo 10 da Convenção e articula a todos os outros artigos e às recomendações gerais pertinentes existentes para estabelecer a correlação entre o direito à educação e o gozo de outros direitos consagrados na Convenção.

19. Os usuários alvos da presente recomendação geral incluem: todos os funcionários do Estado encarregados da formulação e implementação de decisões jurídicas e políticas relativas à educação pública e privada em todos os níveis; academia e pesquisadores; associações de estudantes, professores e pais; agências governamentais e organizações não-governamentais envolvidas na educação de meninas e mulheres; organizações tradicionais e religiosas; a mídia; e organizações empresariais e sindicatos.

V. Medidas para eliminar a discriminação por razão de gênero na educação

20. A Convenção é a declaração internacional de direitos para as mulheres e serve como lei internacional para os 189 Estados que a ratificaram em junho de 2017. O artigo 10 trata do direito legal das mulheres e meninas à educação e estabelece que os Estados Partes devem tomar todas as medidas apropriadas para eliminar a discriminação contra as mulheres, a fim de garantir-lhes direitos iguais aos homens no campo da educação e, assim, eliminar a discriminação contra as mulheres na educação ao longo do ciclo de vida e em todos os níveis de ensino. Para satisfazer o critério da não-discriminação, a educação deve ser acessível, tanto na lei como na prática, a todas as meninas e mulheres, incluindo aquelas pertencentes a grupos desfavorecidos e marginalizados, sem discriminação por qualquer um dos fundamentos proibidos.

21. O artigo 1 da Convenção define a discriminação como qualquer distinção, exclusão ou restrição feita com base no sexo que tenha o efeito ou propósito de

prejudicar ou anular o reconhecimento, gozo ou exercício por mulheres, independentemente de seu estado civil, com base na igualdade de homens e mulheres, dos direitos humanos e liberdades fundamentais no campo político, econômico, social, cultural, civil ou qualquer outro. Os Estados Partes são, portanto, obrigados a assegurar não apenas que a educação seja reconhecida como um direito humano, mas também que sejam criadas condições apropriadas para que esse direito seja pleno e livremente usufruído e exercido por meninas e mulheres.

22. Ao especificar situações e exigências por meio das quais os Estados Partes devem assegurar a realização do direito de homens e mulheres e o gozo desse direito, em igualdade de condições, o artigo 2 da Convenção reafirma as obrigações negativas e positivas. Seu núcleo é a proibição da discriminação, o que implica que os Estados Partes devem abster-se de interferir, direta ou indiretamente, com o pleno gozo de meninas e mulheres de seu direito à educação, isto é, têm a obrigação de respeitar tal direito. Da mesma forma, os Estados Partes devem tomar medidas positivas para efetivar sua obrigação de cumprir, garantindo os direitos à educação, na educação e através desta para o pleno desenvolvimento do potencial de meninas e mulheres em igualdade de condições com os homens.

23. Os ganhos em igualdade numérica que meninas e mulheres têm feito no campo da educação em algumas regiões do mundo escondem a discriminação contínua que enfrentam, apesar da existência de estruturas jurídicas e políticas formais que visam promover a igualdade de fato. A proteção da igualdade contida em instrumentos formais só é efetiva se esses instrumentos forem cumpridos, de acordo com as disposições estabelecidas nos artigos 1 e 2 da Convenção.

24. O Comitê recomenda que os Estados Partes instituem as seguintes medidas para respeitar, proteger e cumprir os direitos de meninas e mulheres à educação, em seu âmbito e através desta:

(a) Aumentar a efetividade do artigo 10 da Convenção e conscientizar a sociedade sobre a importância da educação como um direito humano fundamental e a base para o empoderamento das mulheres;

(b) Integrar, nos currículos de todos os níveis de ensino, conteúdo sobre os direitos humanos das mulheres e sobre a Convenção adaptado à idade dos alunos;

(c) Empreender emendas constitucionais e/ou outras medidas legislativas apropriadas para assegurar a proteção e o cumprimento dos direitos de meninas e mulheres à educação, em seu âmbito e através desta;

(d) Promulgar legislação que preveja o direito à educação, ao longo do ciclo de vida, para todas as meninas e mulheres, incluindo todos os grupos desfavorecidos de mulheres e meninas;

(e) Erradicar e/ou reformar políticas, diretivas e práticas institucionais, administrativas e regulatórias que direta ou indiretamente discriminem meninas ou mulheres dentro do setor educacional;

(f) Promulgar legislação que estabeleça a idade mínima para o casamento das meninas aos 18 anos e, em conformidade com os padrões internacionais, alinhe o fim da escolaridade obrigatória com a idade mínima de emprego;

(g) Rever e/ou abolir leis e políticas que permitam a expulsão de meninas e professoras grávidas e garantir que não haja restrições ao seu retorno após o parto;

(h) Reconhecer os direitos na educação como juridicamente exigíveis e que, mediante a violação desses direitos, as meninas e as mulheres tenham acesso igual e efetivo à justiça e o direito a recursos, inclusive o de obter reparação;

(i) Monitorar a implementação das disposições nacionais, regionais e internacionais que regem o direito das meninas e mulheres à educação, assegurando o direito a recurso onde houver violações;

(j) Trabalhar com a comunidade internacional e a sociedade civil para o aprimoramento e desenvolvimento do direito das meninas e mulheres à educação.

VI. Medidas para eliminar os estereótipos de gênero

25. A discriminação enfrentada por meninas e mulheres na educação é tanto ideológica quanto estrutural. A dimensão ideológica é abordada nos artigos 5 e 10 (c) da Convenção: os Estados Partes devem modificar os padrões sociais e culturais aceitos de conduta de homens e mulheres que estejam baseados em qualquer em papéis estereotipados para mulheres e homens, o que é de suma importância para garantir que mulheres e meninas possam desfrutar de seus direitos à educação, em seu âmbito e através desta, o que é fundamental, uma vez que essas práticas discriminatórias não apenas são exercidas no nível individual, mas também são codificadas em lei, políticas e programas e, portanto, são perpetuadas e aplicadas pelo Estado.

26. No artigo 5 (a), a dimensão estrutural da discriminação é descrita como sendo enraizada em preconceitos e costumes e em todas as outras práticas baseadas na ideia de inferioridade ou superioridade de qualquer um dos sexos ou em papéis estereotipados para os homens e mulheres. Os Estados Partes devem adotar medidas para uma transformação real de oportunidades, instituições e sistemas, de modo que não estejam mais fundamentados em pontos de vista e paradigmas masculinos historicamente determinados de poder. O sistema educacional é um

exemplo de uma área para transformação que, uma vez alcançada, pode acelerar mudanças positivas em outras áreas.

27. De acordo com os artigos 5 e 10 (c) da Convenção, o Comitê recomenda que os Estados Partes fortaleçam os esforços e tomem medidas proativas para eliminar os estereótipos de gênero na educação que perpetuam a discriminação direta e indireta contra meninas e mulheres. Para tal fim, devem:

(a) Desafiar e mudar as ideologias e estruturas patriarcais que impedem as meninas e mulheres de exercerem e gozarem, de forma livre e plena, os seus direitos humanos à educação, em seu âmbito e através desta;

(b) Desenvolver e implementar políticas e programas, incluindo campanhas de conscientização e educação sobre a Convenção, relações de gênero e igualdade de gênero, em todos os níveis de ensino e na sociedade em geral, visando modificar os padrões sociais e culturais de conduta dos homens e as mulheres, com vistas a alcançar a eliminação de preconceitos e práticas consuetudinárias, em consonância com o artigo 5 (a) da Convenção;

(c) Incentivar os meios de comunicação a projetar imagens positivas e não-sexualizadas de mulheres, incluindo mulheres e meninas de minorias étnicas, mulheres idosas e mulheres e meninas com deficiências, e promover o valor da igualdade de gênero para a sociedade como um todo;

(d) Desenvolver currículos educacionais, livros e material didático não estereotipados, e revisar os existentes, com o intuito de eliminar os estereótipos tradicionais de gênero que reproduzem e reforçam a discriminação baseada em gênero contra meninas e mulheres e, para promover projeções mais equilibradas, precisas, saudáveis e positivas das imagens e vozes de mulheres e meninas;

(e) Instituir uma formação obrigatória do pessoal docente, em todos os níveis de ensino, sobre questões de gênero e sensibilidade ao gênero e o impacto dos comportamentos de gênero nos processos de ensino e aprendizagem.

VII. O direito de acesso à educação

28. O direito das meninas e mulheres de acesso à educação de alta qualidade é baseado na disponibilidade de infraestrutura adequada para atender às suas necessidades. Sem essa disponibilidade, o direito de acesso é comprometido. Quando meninas e mulheres não têm acesso à educação de alta qualidade, acabam enfrentando grandes dificuldades, incluindo falta de autonomia pessoal e liberdade de escolhas, especialmente no tocante ao controle de sua saúde e de suas decisões sexuais e reprodutivas, cuidados de saúde de qualidade inferior para elas e seus filhos, pobreza intergeracional e falta de partilha de poder e participação em

igualdade de oportunidades com meninos e homens nos domínios privado e público. Para assegurar esse direito exige que se dê a devida atenção ao acesso físico, tecnológico e econômico, em particular aos grupos desfavorecidos e àqueles em situações precárias.

Acesso físico: disponibilidade de infraestrutura adequada

29. Disponibilidade refere-se ao fornecimento de instituições e programas educacionais em quantidade suficiente para atender às necessidades de meninas e mulheres dentro da jurisdição do Estado, independentemente de sua localização (artigo 14) ou qualquer outro fator. Deve-se garantir o acesso das meninas e mulheres às instituições educacionais de modo seguro, seja localizando tais instituições em lugares razoavelmente convenientes ou através de meios tecnológicos. A proximidade das escolas, em particular nas áreas rurais, é crucial, dada a prevalência de violência baseada no gênero contra meninas e mulheres nos espaços públicos e o risco que enfrentam no caminho para ir e voltar da escola. A distância escolar pode constituir uma barreira significativa à frequência escolar, especialmente nas áreas rurais, onde vivem mais de 80% de todas as crianças que não frequentam a escola.

30. Consideração essencial deve ser dada ao fornecimento de infraestrutura adequada nas instituições de ensino, a fim de remover as barreiras que impedem que as meninas tenham uma conclusão bem-sucedida de seus estudos a partir da idade da menstruação. Os ambientes escolares desfavoráveis, que se caracterizam, por exemplo, pelas instalações inadequadas de água e saneamento e higiene segregadas por gênero, pessoal não treinado ou que não fornecem apoio, falta de materiais apropriados de proteção sanitária e falta de informação sobre puberdade e menstruação, contribuem para exclusão social de meninas, limitam a sua participação na aprendizagem e o seu interesse por aprender e diminuem sua frequência escolar.

31. O Comitê recomenda que os Estados Partes tomem as seguintes medidas para garantir a disponibilidade de instalações físicas para a educação de meninas e mulheres:

(a) Providenciar recursos orçamentários, humanos e administrativos suficientes para que todos os níveis do ensino primário e secundário possam adequadamente acomodar todas as meninas, de acordo com suas respectivas faixas etárias na população;

(b) Eliminar os desequilíbrios nas dotações orçamentárias para grupos desfavorecidos e marginalizados de meninas e mulheres com base na situação socioeconômico, localização, etnia, identidade de gênero e crenças religiosas;

c) Instituir medidas especiais temporárias, em conformidade com o artigo 4.º da Convenção, para aumentar o número de professores qualificados, em particular mulheres, especialmente nos casos em que o corpo docente é constituído predominantemente por homens, inclusive através da disponibilização de formação adequada e contínua;

(d) Monitorar a implementação do direito das meninas e mulheres à educação e, para este fim, coletar regularmente dados, desagregados por sexo, localização, idade, tipo de escola e grupo étnico sobre o acesso em todos os níveis de ensino, incluindo os seguintes indicadores: número de mulheres e homens alunos matriculados, em cifras absolutas e em porcentagem em relação ao total da população em idade escolar, em cada nível de ensino; taxas de permanência, abandono, frequência e repetência; anos médios de escolaridade para estudantes do sexo feminino e masculino; taxa de transição bem sucedida entre os níveis escolares, incluindo da primeira infância ao primário, do primário ao secundário e do secundário ao superior ou profissional; número de professores do sexo masculino e feminino, como uma indicação do nível de paridade entre os professores; e taxas de alfabetização de mulheres e homens em diferentes faixas etárias. E, continuidade, utilizar essas informações para base para a tomada de decisões, formulação de políticas e relatórios periódicos ao Comitê sobre barreiras ao acesso de meninas e mulheres à educação;

(e) Adotar estratégias para incentivar e monitorar o ingresso, a frequência, a permanência e a reintegração escolar após o abandono, com base em dados desagregados;

(f) Melhorar as instalações de saneamento fornecendo lavatórios e banheiros com segregação sexual em todas as escolas, bem como acesso a água potável.

32. O Comitê recomenda que os Estados Partes tomem as seguintes medidas para garantir o acesso à educação para todas as meninas e mulheres:

(a) Assegurar que meninas e mulheres que vivem em áreas rurais e remotas tenham acesso à educação, de acordo com os artigos 4 e 14 (d) da Convenção, e adotar medidas especiais temporárias, quando apropriado, para apoiar seu direito à educação;

(b) Garantir que as escolas sejam fisicamente acessíveis e localizadas a distâncias seguras das residências estudantis, em particular nas áreas rurais e remotas;

(c) Proporcionar oportunidades de acesso a programas de educação continuada, incluindo programas de alfabetização de adultos e funcionais, em particular aqueles destinados a reduzir quaisquer lacunas na educação entre homens e mulheres (Artigo 10 (e));

(d) Instituir iniciativas políticas, incluindo programas de proteção social, de alimentação escolar e do fornecimento de produtos de higiene feminina, para aumentar a frequência escolar, especialmente em áreas rurais e remotas;

(e) Fornecer albergues estudantis e serviços de transporte para meninas, nos casos em que a distância entre a casa e a escola limita o seu acesso à educação e garantir que as meninas em tais instalações sejam protegidas de abuso sexual e outras formas de abuso;

(f) Capacitar os professores para proporcionar um ambiente de apoio e cultura que permita que as meninas púberes participem com confiança na aprendizagem, sem medo, vergonha ou risco.

Acessibilidade tecnológica

33. Quando o financiamento é limitado, uma alternativa para fornecer acesso físico às instalações educacionais é através do uso de tecnologias de informação e comunicação em ambientes de aprendizagem à distância e abertos. Tais abordagens proporcionam benefícios específicos para meninas e mulheres com acesso limitado a formas convencionais de educação e treinamento, incluindo aquelas que são excluídas devido à distância da escola nas áreas rurais, trabalho doméstico e responsabilidades parentais, em particular nos casos de casamento prematuro e gravidez na adolescência e com base em outras barreiras sociais e culturais. Também são modalidades valiosas para mulheres que desejam seguir o ensino superior enquanto frequentam seus trabalhos e responsabilidades domésticas.

34. Outros benefícios distintos que podem ser derivados do uso de tecnologias de aprendizagem aberta são o desenvolvimento de novos padrões de ensino e aprendizagem, o fomento de uma nova cultura de aprendizado, oferecimento de maior flexibilidade para alunos adultos e de oportunidades para os empregadores proverem profissionais de baixo custo, desenvolvimento no trabalho e oportunidades para os governos aumentarem a relação custo-eficácia e a capacidade de educação e formação.

35. O Comitê recomenda que os Estados Partes tomem as seguintes medidas nos casos em que meninas e mulheres não têm oportunidade de acesso à educação por meio da educação à distância e aberta:

(a) Examinar a viabilidade de introduzir modalidades de acesso, nos níveis secundário e superior, através da criação de instalações para fornecer certificação através da busca de oportunidades de aprendizagem aberta;

(b) Atualizar o conhecimento e a competência dos professores no uso de tecnologias de informação e comunicação e fornecer treinamento nas habilidades necessárias para operar em um ambiente de aprendizagem aberto;

(c) Assegurar que meninas e mulheres pertencentes a grupos desfavorecidos, de comunidades rurais e com baixos níveis de alfabetização não sejam excluídas dessas oportunidades devido à falta de acesso aos instrumentos e às habilidades necessárias para uma participação significativa.

Acessibilidade econômica

36. A educação deve ser acessível a todos, sem discriminação com base no sexo ou em qualquer outro campo proibido, e deve ser gratuita e obrigatória, desde a pré-escola até a escola secundária e tornada progressivamente gratuita no nível superior. Apesar da existência de legislação que prevê educação gratuita até uma idade ou série estipulada, em muitos Estados Partes, taxas auxiliares são impostas aos alunos que frequentam escolas públicas para aumentar os subsídios do governo. Além disso, os pais enfrentam os custos ocultos de uniformes, transporte, livros escolares e outros materiais escolares, merenda escolar e várias cobranças e taxas de utilização, sendo os alunos do quintil mais pobre os mais afetados e muitas vezes estigmatizados.

37. A monetização do acesso, através de taxas, obriga os pais pobres a escolherem quais dos seus filhos enviar para a escola, e frequentemente mostram uma preferência por educar os meninos em vez das meninas. Eles decidem com base no que acreditam ser o máximo benefício econômico para a família, a longo prazo, de seu investimento educacional. Por causa da desigualdade de gênero arraigada, os mercados de trabalho geralmente favorecem os homens. Os pais concluem, portanto, que é melhor educar os meninos, que são capazes de ter acesso a melhores oportunidades de emprego depois da escola. As escolhas dos pais também são influenciadas por estereótipos que colocam as meninas na esfera doméstica.

38. No contexto de crises econômicas, muitos Estados Partes fazem cortes nos serviços sociais e a educação é terceirizada para entidades privadas, assim como provida por organizações não estatais, como grupos religiosos ou comunitários ou organizações não-governamentais. Foi estabelecido que a privatização tem consequências negativas específicas para meninas e mulheres, e em particular meninas de famílias mais pobres, que se veem privadas da educação.

39. O Comitê recomenda que os Estados Partes tomem todas as medidas para assegurar que as taxas de uso e os custos ocultos não tenham um impacto negativo no acesso de meninas e mulheres à educação, ao instituírem as seguintes medidas:

(a) Educação universal, gratuita e obrigatória desde a pré-escola até o ensino secundário, independentemente do nível socioeconómico, para os cidadãos do Estado Parte, bem como para as meninas e mulheres com estatuto de migrante ou de refugiado;

(b) Educação acessível a nível superior, reduzindo as taxas de utilização e os custos indiretos e de oportunidade;

(c) Introdução de redes de segurança social e outras medidas para garantir que não seja negado a meninas e mulheres de estratos socioeconómicos mais baixos o acesso a qualquer nível de educação com base na sua incapacidade de pagar taxas de usuários ou cobrir custos ocultos;

(d) Assegurar que os atores privados respeitem as mesmas normas relativas à não discriminação de meninas e mulheres que as instituições públicas, como condição do funcionamento de suas instituições acadêmicas;

(e) Realizar campanhas dirigidas aos pais e à sociedade em geral para superar a preferência masculina em relação à educação e reconhecer o valor da educação das meninas.

Grupos desfavorecidos de meninas e mulheres

40. Muitas meninas e mulheres são excluídas da educação e são marginalizadas porque estão simultaneamente expostas à intersecção de múltiplas formas de discriminação, como à falta de relevância do currículo escolar, ao ensino realizado apenas na linguagem dominante, à exposição à violência, à estigmatização ou à pobreza. Os grupos desfavorecidos ou vulneráveis são os seguintes:

Estudantes de grupos étnicos minoritários e grupos indígenas

41. A maioria das meninas que não frequentam a escola primária pertence a grupos étnicos minoritários e a outros grupos excluídos. Os principais fatores que têm impacto no acesso desses grupos à educação incluem pobreza, discriminação, falta de relevância cultural e, frequentemente, ensino ministrado apenas na língua dominante, resultando em menor rendimento escolar, maiores taxas de abandono escolar, perda da herança linguística e baixa autoestima.

Estudantes refugiados, requerentes de asilo, apátridas, sem documentos, deslocados internos e migrantes

42. As meninas e mulheres em situação de deslocamento forçado acabam em acampamentos nos quais não há escolas ou há apenas escolas improvisadas com capacidade limitada, sem currículos e sem instrução em seus idiomas. O deslocamento impõe barreiras concretas à aprendizagem: os recursos humanos são perdidos, a infraestrutura física é destruída e, durante a fuga, muitas crianças podem perder a documentação exigida pelo Estado para a matrícula em novas escolas. As meninas podem ser particularmente afetadas durante o deslocamento, porque a situação de maior insegurança faz com que alguns pais as mantenham em casa.

Estudantes com deficiência

43. Milhões de meninas e mulheres com deficiência são privadas do direito à educação como resultado de formas de discriminação interseccionais, com base no gênero e na deficiência. Segundo a UNESCO, um terço das crianças fora da escola no mundo são crianças com deficiências¹⁰.

44. Muitos governos promovem oficialmente a educação inclusiva; no entanto, na prática, as crianças com deficiência, especialmente as meninas, são excluídas ou segregadas em escolas especiais. As baixas taxas de frequência de crianças com deficiências, em particular meninas, têm causas semelhantes a nível mundial, nomeadamente, falta de acessibilidade física, recusa de professores ou diretores de escola em matricular tais crianças, falta de acomodação das suas necessidades nos currículos escolares e material didático e, de forma ampla, estigma e falta de consciência entre pais e comunidades, que produzem atitudes negativas sobre as capacidades de aprendizagem de mulheres e meninas com deficiência. Além disso, o número de professores treinados para atender alunos com necessidades especiais é muitas vezes insuficiente.

Estudantes lésbicas, bissexuais, transexuais e intersexuais

45. A intimidação, o assédio e as ameaças contra tais alunas por colegas e professores constituem obstáculos ao seu direito à educação. As escolas perpetuam e reforçam os preconceitos sociais, muitas vezes como resultado da implementação deficiente das políticas pelos órgãos de governança das escolas, bem como da aplicação irregular das políticas de não discriminação pelos professores, diretores e outras autoridades escolares. Educação limitada e tabus culturais estão entre os

¹⁰ Ver em: <https://en.unesco.org/themes/inclusion-in-education>.

fatores que impedem estudantes lésbicas, bissexuais, transgêneros e intersexuais de alcançar a mobilidade social e aumentam sua vulnerabilidade à violência.

46. O Comitê recomenda que os Estados Partes tomem todas as medidas apropriadas para assegurar o direito de todas as categorias de grupos desfavorecidos e marginalizados à educação, eliminando estereótipos e discriminação, removendo barreiras ao acesso e implementando as seguintes medidas:

(a) Eliminar os estereótipos, em particular os que afetam meninas e mulheres indígenas e de grupos minoritários, que as colocam em risco em relação ao seu acesso à educação, as expõe à violência na escola e na comunidade e no caminho da escola, especialmente em áreas remotas;

(b) Corrigir as situações socioeconômicas e as condições de vida desfavoráveis, em particular de meninas e mulheres indígenas e de grupos minoritários, que obstaculizam o seu acesso à educação, em particular à luz da preferência da escolarização masculina os recursos financeiros são escassos;

(c) Assegurar, quando necessário, em colaboração com doadores e agências humanitárias, que seja providenciada provisão adequada para a educação e segurança de todos os grupos desfavorecidos de meninas e mulheres;

(d) Assegurar que a aplicação de um código de vestimenta obrigatório e que a proibição de vestuário específico não dificulte o acesso à educação inclusiva, em particular àquelas de origem migrante;

(e) Eliminar todas as formas de discriminação contra meninas e mulheres com deficiência, identificando e removendo as barreiras jurídicas, físicas, sociais, financeiras, comportamentais, de comunicação e de idioma dentro das instituições educacionais e da comunidade;

(f) Tomar as medidas necessárias para assegurar a não-discriminação contra meninas e mulheres com deficiência em todos os níveis da educação, oferecendo educação inclusiva em ambientes de aprendizagem que ofereçam acomodação razoável;

(g) Garantir a acessibilidade física das instituições de ensino e impedir que os diretores bloqueiem a matrícula de alunos com deficiência, em particular de meninas, e assegurar que os currículos escolares, materiais didáticos e estratégias pedagógicas sejam adaptados às necessidades específicas dos indivíduos afetados pelas várias formas de deficiência;

(h) De acordo com o artigo 4 da Convenção, sobre medidas especiais temporárias, instituir incentivos para atrair e capacitar professores de educação especial para todos os níveis de ensino;

(i) Lutar contra a discriminação de meninas e mulheres lésbicas, bissexuais e transgêneros e das pessoas intersexuais, garantindo que as políticas estejam em vigor para lidar com os obstáculos que impedem seu acesso à educação.

Acesso à educação em situações de conflito e desastres naturais

47. Outro fator que limita o acesso de meninas e mulheres à educação é a quebra total da infraestrutura para prestação de serviços públicos do Estado devido a conflitos armados, resultando na falta de serviços essenciais à população. Nas áreas afetadas por conflitos, as escolas são fechadas devido à insegurança, ocupadas por grupos armados estatais e não-estatais ou destruídas, o que impede o acesso das meninas à escola. Em sua recomendação geral nº. 30 (2013), sobre mulheres em situação de prevenção de conflitos, conflito e pós-conflito, o Comitê observou que outros fatores que impedem o acesso das meninas à educação incluem ataques direcionados e ameaças a elas e seus professores por atores não-estatais, assim como responsabilidades domésticas e de cuidado adicionais que elas são obrigadas a assumir.

48. Segundo a Coalizão Mundial para Proteger a Educação de Ataques, entre 2005 e 2012, as instituições educacionais foram usadas em conflitos em pelo menos 24 países, em quatro continentes. Além do risco de morte ou ferimentos graves por ataques, os estudantes que frequentam aulas em escolas sob ocupação por tropas ou forças armadas podem estar expostos a abuso físico ou sexual, com meninas em maior risco que os meninos. A presença de homens armados muitas vezes desencoraja as famílias de enviarem meninas para a escola por medo de serem vítimas de violência sexual ou serem sujeitas a assédio sexual. Por isso, muitas vezes casam suas filhas idade precoce, acreditando que isso pode lhes dar proteção. No geral, os ataques à educação e ao uso de escolas e universidades pelos grupos militares ou armados têm um impacto desproporcional ou discriminatório sobre as meninas e mulheres.

49. As mulheres e as crianças são os grupos mais vulneráveis durante qualquer desastre natural. A destruição ou o uso de escolas como abrigos comunitários para famílias afetadas têm sérias consequências para o acesso à educação, causando perda de tempo para instrução em sala de aula e altas taxas de desistência.

50. O Comitê recomenda que, em situações de conflito e desastres naturais, os Estados Partes implementem as seguintes medidas para minimizar seu impacto no acesso de meninas e mulheres à educação e proteger seus direitos à educação e à segurança:

(a) Promulgar legislação, revisar práticas e políticas militares e introduzir treinamento para proibir as forças armadas nacionais e grupos armados de usar ou ocupar escolas, áreas de escolas ou outras instalações e instituições educacionais de qualquer maneira que viole o direito internacional humanitário e/ou o direito à educação previsto no direito internacional de direitos humanos;

(b) Instituir medidas para proteger alunas e professoras do abuso físico e sexual por parte de atores estatais e não-estatais que ocupam instituições educacionais;

(c) Avaliar e abordar o impacto dos conflitos armados no acesso de meninas e mulheres à educação;

(d) Tendo em mente a Resolução 1325 (2000) do Conselho de Segurança, sobre as mulheres e paz e segurança, e subsequentes resoluções sobre mulheres e paz e segurança, demonstrar um compromisso proativo de tomar as medidas necessárias para prevenir ataques direcionados a instituições educacionais e proteger mulheres e meninas;

(e) Assegurar a participação significativa das mulheres no monitoramento de ataques e no desenvolvimento de medidas preventivas, protetoras e de consolidação da paz, e assegurar a participação de mulheres, incluindo aquelas de grupos desfavorecidos, em seu desenvolvimento;

(f) Delinear respostas efetivas, coordenadas, reconstrutivas e rápidas, incluindo medidas legais e não-legais de responsabilidade para responsabilizar os perpetradores;

(g) Sistemáticamente investigar e processar, de acordo com os padrões internacionais, aqueles indivíduos responsáveis por ordenar, participar ou assumir o comando de responsabilidade pela gama de violações dos direitos humanos, humanitários e criminais internacionais que constituem ataques à educação;

(h) Garantir que, quando as escolas forem destruídas ou utilizadas como abrigos durante desastres naturais, o acesso de meninas e mulheres à escola não seja indevidamente restringido;

(i) Dar prioridade à reabilitação de escolas afetadas por desastres naturais, especialmente aquelas que atendem meninas e mulheres desfavorecidas;

(j) Assegurar que todos os novos edifícios escolares cumpram os códigos de construção prescritos que incorporam a resiliência a desastres, e realizem auditorias regulares nas escolas existentes.

Barreiras culturais

51. Mesmo quando há provisão adequada de educação e acessibilidade não é um fator restritivo, a persistência de sistemas patriarcais e de normas e práticas culturais baseadas nesses sistemas e os papéis tradicionais associados a meninas e mulheres podem se tornar barreiras poderosas para o gozo do direito à educação das meninas e mulheres.

52. Quando as meninas não estão na escola, elas são mais propensas a serem forçadas a se casar. As práticas discriminatórias e prejudiciais do casamento infantil e/ou forçado, associadas a práticas religiosas ou culturais em algumas sociedades, impactam negativamente o direito à educação. Quando as meninas são incapazes de concluir sua educação por causa de casamento forçado ou infantil ou de gravidez, elas enfrentam barreiras práticas, incluindo a exclusão forçada da escola, normas sociais confinando as meninas ao lar e o estigma. O casamento infantil também contribui para um aumento do risco de violência doméstica, riscos à saúde reprodutiva e limitações ao direito à liberdade de movimento. Ao falhar em conter o casamento infantil, os governos fracassam na sua obrigação de garantir o acesso à educação para meninas em igualdade de condições com os meninos.

53. Em algumas regiões do mundo, a prática cultural generalizada da mutilação genital feminina dificulta e/ou acaba com a educação das meninas. As complicações após o procedimento podem fazer com que as meninas fiquem menos concentradas na escola ou ausentes, resultando em baixo desempenho e, por fim, no término prematuro de seus estudos. Em alguns países, o alto custo associado ao procedimento também tem um impacto sobre a capacidade dos pais de satisfazer as despesas escolares, resultando em que as meninas abandonem a escola. O casamento forçado após o procedimento, considerado uma iniciação à vida adulta, também pode levar à desistência devido à gravidez ou ao foco nas responsabilidades domésticas.

54. A pobreza, combinada com práticas culturais, exige que as crianças trabalhem, de maneira remunerada ou não remunerada. Em um relatório de 2015 sobre trabalho infantil e educação¹¹, a Organização Internacional do Trabalho (OIT) indicou que 168 milhões de crianças de 5 a 17 anos estavam presas em trabalho infantil. As meninas são maioria na economia do cuidado, envolvendo trabalho em suas casas ou de outras pessoas, e suportam a jornada dupla de trabalho dentro e fora de casa, muitas vezes com pouco ou nenhum tempo para a escola. Para aquelas que conseguem combinar a escola e o trabalho, o desempenho geralmente é prejudicado, levando ao abandono. Em muitas regiões, a prática do trabalho infantil

¹¹ OIT, Relatório Mundial sobre o Trabalho Infantil 2015: Paving the way to decent work for young people (2015).

também é culturalmente determinada, com as crianças incorporadas no trabalho familiar em determinadas épocas do ano ou em determinados dias da semana.

55. O Comitê recomenda que os Estados Partes tomem as seguintes medidas para mitigar o impacto das práticas culturais e religiosas sobre o acesso de meninas e mulheres à educação:

(a) Proteger meninas e mulheres de serem privadas de seu direito à educação com base em normas e práticas patriarcais, religiosas ou culturais, em consonância com a Recomendação Geral Conjunta n.º 31 da Comissão para a Eliminação da Discriminação contra as Mulheres / Comentário Geral n.º 18 do Comité dos Direitos da Criança (2014) sobre práticas nocivas, adotadas conjuntamente;

(b) Facilitar o diálogo com líderes religiosos e tradicionais sobre o valor da educação de meninas e a importância de abordar práticas e costumes que atuem como barreiras à sua participação em todos os níveis de ensino;

(c) Assegurar que a idade mínima para o casamento, com ou sem o consentimento dos pais, seja de 18 anos para as meninas, de acordo com a Recomendação Geral Conjunta n.º 31 / Comentário Geral n.º 18;

(d) Integrar o tópico da mutilação genital feminina em educação formal e não-formal, para que seja abertamente discutido, sem estigma, para permitir que meninas e mulheres recebam informações precisas sobre os efeitos nocivos e prejudiciais da prática, de acordo com a Recomendação Geral do Comitê n.º 14 (1990) sobre a circuncisão feminina;

(e) Treinar professores, facilitadores e profissionais da área juvenil para prepará-los para educar meninas sobre a mutilação genital feminina e apoiar aquelas em risco de se submeter ao procedimento ou aquelas que já tenham passado pelo procedimento;

(f) Encorajar os líderes religiosos e comunitários a se oporem à prática da mutilação genital feminina e a informar e educar suas comunidades sobre os perigos dessa prática;

(g) Formular políticas de reingresso e educação inclusiva para permitir que gestantes, jovens mães e meninas casadas menores de 18 anos permaneçam ou retornem à escola sem demora e assegurar que tais políticas sejam disseminadas a todos os estabelecimentos de ensino e administradores, bem como entre pais e comunidades;

(h) Por fim às práticas que possam impedir o acesso à educação, como envolver meninas no trabalho não-remunerado em casa;

(i) Assegurar que todas as crianças, em particular meninas, abaixo da idade mínima de emprego estejam na escola em tempo integral, incluindo, quando

apropriado e consistente com as normas de trabalho internacionais relevantes, na escola profissional ou técnica.

VIII. Direitos no contexto da educação

56. Os direitos das meninas e das mulheres na educação estão relacionados à obrigação governamental de tornar a educação acessível¹². A acessibilidade aborda questões da forma (conteúdo) e substância (qualidade) da educação, que se aplicam ao ambiente escolar, bem como aos conteúdos didáticos e aos métodos pedagógicos. A realização de direitos no âmbito da educação requer a provisão de fundos do governo, a infraestrutura necessária, apoio e suprimentos para estudantes e professores. Também exige que as meninas tenham acesso igual à mesma qualidade de educação que os meninos, em termos de qualidade de professores e serviços, e um ambiente caracterizado por meninas e mulheres terem oportunidades de perseguir metas para sua autodeterminação e autorrealização. Os direitos no âmbito da educação, portanto, abrangem o respeito e a promoção dos direitos humanos de meninas e mulheres ao longo do ciclo educacional.

57 A falta de respeito e dignidade que meninas e mulheres experimentam em instituições educacionais, dependendo do enfoque de gênero adotado pela escola, é um reflexo da ordem social mais ampla. Um ambiente sem respeito e dignidade para meninas e mulheres é muitas vezes marcado por ideologias, práticas e estruturas patriarcais enraizadas que moldam a experiência diária de professores e alunos. Como resultado da exposição de meninas a esse ambiente, que pode ser de abuso físico, psicológico e sexual, por até 10 anos ou mais, o que se traduz na negação dos seus direitos na área da educação. Várias questões precisam ser abordadas para garantir que meninas e mulheres, incluindo o pessoal das instituições de ensino, possam desfrutar de igualdade de tratamento e oportunidade.

Estratificação das escolas e do conhecimento (artigos 10 (a) e (b))

58. Em geral, os sistemas educacionais são altamente diferenciados nas maneiras pelas quais os estudantes são classificados, em particular no ponto de transição dos níveis primário e secundário para escolas e/ou fluxos que enfatizam a formação profissional ou acadêmica. Em alguns sistemas, uma vez tomada a decisão, a mudança de um para o outro é desafiadora. O status socioeconômico influencia fortemente a colocação de estudantes nos diferentes tipos de escolas. Alunos de alto status econômico são mais propensos a frequentar escolas de orientação acadêmica, que oferecem um conhecimento de alto nível, que fornece um caminho direto para o ensino superior. Sistemas educacionais altamente diferenciados, portanto,

¹² Ver o parágrafo 14 acima.

mantêm desigualdades socioeconômicas desde o início do ciclo de vida e bem antes dos estudantes concluírem sua educação e ingressarem na força de trabalho.

59. Nesse sistema educacional diferenciado, também há diferenças marcantes nos recursos materiais alocados às escolas para apoiar a execução dos currículos escolares. Escolas de comunidades de menor status socioeconômico são geralmente mais mal dotadas tanto em termos de recursos materiais quanto em qualidade de professores comparadas com aquelas de nível socioeconômico mais alto, com os estudantes em melhor posição para se beneficiarem dos subsídios parentais para compensar o financiamento público insuficiente.

60. Entre os diferentes tipos de escola ou no âmbito das mesmas, os alunos também são diferenciados com base nas percepções de opções de matérias apropriadas para cada sexo. Nos centros de formação acadêmicos, as meninas são frequentemente agrupadas em programas nas humanidades e sub-representadas em ciência, tecnologia, engenharia e matemática, enquanto nas escolas profissionais, predominam mulheres e meninas em áreas como alimentação e nutrição, cosmetologia e estudos administrativos. A estratificação dos estudantes e os campos de conhecimento, em última instância, levam as meninas a serem impelidas para o que é socialmente considerado como ocupações de baixo status. Tal estratificação tem o potencial para um reforço adicional em escolas unissex, onde frequentemente as únicas matérias oferecidas são as consideradas apropriadas para apenas um dos sexos. Como resultado, uma escola para meninas não ofereceria instrução em marcenaria, construção ou edificação. Facilitar a realização do direito das meninas e mulheres à mesma educação de qualidade oferecida aos meninos e aos homens implica proporcionar uma gama completa de matérias acadêmicas e vocacionais nas escolas e não reforçar a segregação dos currículos por gênero.

61. Um campo técnico e profissional básico, no qual meninas e mulheres estão sub-representadas, é na tecnologia da informação e da comunicação. Sessenta por cento das pessoas no mundo, a maioria delas meninas e mulheres, têm negado seu direito de acesso ao poder transformador da Internet. Para superar a divisão digital entre homens e mulheres no uso de novas tecnologias e fornecer às mulheres acesso igual a informações e oportunidades de emprego nessas indústrias, as escolas precisam eliminar as barreiras que resultam em sua exclusão.

62. O Artigo 10 (g) da Convenção estabelece que os Estados Partes devem garantir que as meninas e as mulheres tenham as mesmas oportunidades que os meninos e homens de participarem ativamente do esporte e da educação física. No entanto, com base nos estereótipos predominantes, os resultados positivos para o empoderamento das mulheres e a igualdade de gênero nessa esfera são limitados pela discriminação em todas as áreas de esportes e atividade física. A segregação sexual persiste e a participação das mulheres na tomada de decisões é limitada tanto em nível nacional quanto internacional. Além disso, o valor atribuído ao esporte

feminino é geralmente menor, resultando na alocação inadequada de recursos para apoiar sua participação, bem como na menor remuneração das mulheres atletas. As representações midiáticas das mulheres nos esportes também influenciam a persistência nos estereótipos. A violência contra as mulheres, a exploração e o assédio nos esportes também refletem a dominação masculina tradicional na arena esportiva.

63. O Comitê recomenda que os Estados Partes tomem as seguintes medidas para assegurar que os sistemas educacionais permitam igualdade de oportunidades para ambos os sexos e para a livre escolha de cursos e carreiras:

(a) Reformular e padronizar, conforme necessário, o sistema educacional para garantir a distribuição equitativa de todos os recursos educacionais em todas as escolas, independentemente do local ou da população atendida;

(b) Eliminar barreiras ideológicas e estruturais nas escolas mistas, em particular no nível secundário, incluindo barreiras como a programação de assuntos relacionados a gênero nos mesmos horários, que força os alunos a fazerem a matéria que lhes corresponde a seus sexos e impede meninos e meninas de interagir e discutir esses assuntos, e atitudes dos professores que impedem que as meninas façam escolhas livres em termos de escolha de matérias e opções de curso;

(c) Equipar professores, estagiários e professores para fornecer aconselhamento de carreira para estudantes e pais para abordar e modificar as percepções arraigadas de quais matérias e carreiras são apropriadas para cada sexo;

(d) Instituir medidas para aumentar a participação de mulheres e meninas nos programas de ciência, tecnologia, engenharia e matemática, em todos os níveis de ensino, oferecendo incentivos especiais como bolsas de estudos e adotando medidas especiais temporárias, em conformidade com o artigo 4 da Convenção e a Recomendação Geral do Comitê Nº 25 (2004) sobre medidas especiais temporárias;

(e) Assegurar que, nas escolas não-mistas, seja oferecida toda a gama de matérias, em particular nas áreas técnicas e vocacionais, para que as meninas tenham a oportunidade de participar em áreas dominadas por homens, e vice-versa, para permitir opções de carreira mais amplas;

(f) Desenvolver planos ou estratégias nacionais de tecnologia da informação e comunicação com alvos específicos para alcançar a equidade de gênero no acesso às tecnologias de informação e comunicação nas escolas e instituições de nível superior, apoiadas por programas específicos que possam ser implementados nas escolas e com um orçamento necessário para a sua execução e a coleta de dados oportunos desagregados por sexo para o monitoramento do cumprimento das metas;

(g) Instituir medidas legislativas e políticas claras para assegurar que, quando meninas e mulheres participam de disciplinas e atividades dominadas por homens em instituições educacionais, elas sejam protegidas contra assédio sexual e violência;

(h) Proporcionar igualdade de oportunidades nas instituições educacionais para que meninas e mulheres escolham livremente áreas de atividade física e esporte nas quais desejam se envolver e desfrutar dos benefícios de saúde e psicológicos resultantes de tal envolvimento;

(i) Combater os estereótipos tradicionais e fornecer instalações que permitam a participação de meninas e mulheres em atividades físicas e esportes dominados por homens, tanto em instituições educacionais mistas quanto exclusivamente femininas;

(j) Instituir ações positivas, tratamento preferencial ou sistemas de cotas, nas áreas de esporte, cultura e recreação, em consonância com a Recomendação Geral nº 25 e, quando necessário, direcionar tais medidas a meninas e mulheres que sejam submetidas a múltiplas formas de discriminação, incluindo mulheres rurais, de acordo com a Recomendação Geral nº 34 (2016) sobre os direitos das mulheres rurais.

Desigualdade de gênero, abuso e violência sexual nas escolas

64. A desigualdade de gênero na educação inclui tratamento diferenciado pelo qual um sexo é favorecido ou recebe acesso preferencial a recompensas pelo sistema escolar, em termos de atenção, notas, oportunidades e elogios, e punição mais branda por mau comportamento. A desigualdade de gênero também se manifesta no acesso desigual não-material experimentado nas interações professor-aluno. Em contextos educacionais, a forma como as meninas experimentam essa desigualdade é influenciada por vários atributos, incluindo sexo, status socioeconômico, raça ou etnia, ou pertencentes a grupos minoritários, padrões de aparência e linguagem.

65. Outra área em que meninas e mulheres são prejudicadas é a política sexual associada à sua participação na educação. A política sexual nas escolas se refere às relações de gênero marcadas por conotações sexuais injustificadas, como o assédio sexual de meninas nas escolas ou a caminho da escola. Elas podem sofrer com o assédio sexual e abuso perpetrado por estudantes, professores e membros da comunidade, bem como o tratamento tendencioso na escola. A agressão sexual e outras formas de violência baseada em gênero nas escolas contribuem significativamente para a baixa autoestima, o fraco desempenho educacional e têm efeitos adversos a longo prazo sobre a saúde e o bem-estar. Como resultado da violência, muitas meninas são mantidas fora da escola, a abandonam ou não participam totalmente da vida escolar. A violência geralmente começa com insultos

verbais e gestos ameaçadores que, quando não desafiados por quem tem autoridade, são seguidos por atos violentos.

66. Os grupos desfavorecidos de meninas correm maior risco de violência na escola devido às múltiplas formas de discriminação que enfrentam, em particular ocorrência de HIV, casta, etnia, raça e religião, o que aumenta o risco de abuso e influenciar a natureza da violência experimentada. As meninas com deficiência enfrentam discriminação com base no seu gênero e deficiência, enquanto as crianças lésbicas, bissexuais, transexuais e intersexuais experimentam tanto o sexismo como a homofobia.

67. Apesar do assédio sexual desenfreado e abuso de meninas em instituições educacionais, e que eles constituem uma barreira chave para o direito delas à educação e dentro de educação, esses fatos não foram sistematicamente levados em conta em políticas educacionais e programas. Em muitos casos, não existe um mecanismo rigoroso de responsabilização e, nas escolas, o assunto é ignorado ou respondido por culpabilização da vítima, com impunidade para os infratores.

68. O abuso sexual de meninas pode resultar em gravidez indesejada e, portanto, há uma necessidade de alertar as meninas, em particular durante a adolescência, para esse problema e suas consequências. Uma resposta importante à magnitude deste problema em casa, escola e comunidade é a instituição de currículos escolares obrigatórios e adequados à idade, em todos os níveis de ensino, sobre educação sexual integral, incluindo saúde e direitos sexuais e reprodutivos, comportamento sexual responsável, prevenção de gravidez precoce e prevenção de doenças sexualmente transmissíveis, de acordo com os artigos 10 (h) e 12 da Convenção, a Recomendação Geral do Comitê nº 24 (1999) sobre mulheres e saúde e Recomendação Geral nº 35 (2017) sobre gênero violência baseada em mulheres, atualizando a Recomendação Geral nº 19. Os professores devem ser especificamente treinados para os vários níveis de comunicação apropriada para a idade. Nas situações em que o corpo docente é predominantemente masculino, tal como no nível do ensino secundário, devem ser feitos esforços para recrutar, treinar e contratar professoras que possam servir de exemplo e tornar as salas de aula mais seguras e locais mais favoráveis para meninas e mulheres jovens.

69. O Comitê recomenda que os Estados Partes tomem as seguintes medidas para reduzir a violência contra meninas e mulheres nas instituições de ensino e durante a escolarização, protegendo assim seu direito a serem tratadas com respeito e dignidade:

(a) Promulgar e fazer cumprir as leis, políticas e procedimentos apropriados para proibir e combater a violência contra meninas e mulheres dentro e ao redor de instituições educacionais, incluindo abuso verbal e emocional, perseguição, assédio sexual e violência sexual, violência física e exploração;

(b) Recrutar, treinar e contratar mais professoras em instituições de ensino onde o corpo docente da escola seja predominantemente masculino;

(c) Assegurar que meninas e mulheres afetadas pela violência nas escolas tenham acesso efetivo à justiça e à reparação;

(d) Responder a casos de violência contra meninas e mulheres em instituições educacionais por meio de mecanismos de denúncias confidenciais e independentes, investigações eficazes, processos criminais quando apropriado, com a punição adequada dos perpetradores e, prestação de serviços às vítimas/sobreviventes;

(e) Assegurar que todos os incidentes de violência contra meninas e mulheres em instituições de ensino sejam relatados e registrados, verificar os antecedentes criminais do pessoal da escola antes do emprego e desenvolver e aplicar códigos de conduta para todos os funcionários da escola e estudantes;

(f) Adotar planos de ação nacionais para abordar a violência contra as meninas nas escolas, incluindo diretrizes para escolas e treinamento compulsório para professores e alunos em estratégias de intervenção precoce para abordar o assédio sexual e a violência contra meninas;

(g) Designar um mecanismo governamental para prevenir e investigar incidentes de violência em instituições de ensino e fornecer financiamento público adequado para resolver o problema;

(h) Prestar serviços de apoio às meninas que sofrem violência, incluindo aconselhamento, tratamento médico, informação sobre HIV/SIDA e medicação;

(i) Desenvolver e introduzir currículos obrigatórios, cientificamente precisos e adequados à idade, baseados em evidências, em todos os níveis da educação, cobrindo informações abrangentes sobre saúde e direitos sexuais e reprodutivos, comportamento sexual responsável, prevenção de gravidez precoce e infecções sexualmente transmissíveis.

Perseguição online (Cyberbullying)

70. Outra forma de abuso que as meninas experimentam é o cyberbullying, pelo qual as tecnologias de informação e comunicação e várias plataformas de mídia social são os meios pelos quais os infratores as intimidam, ameaçam ou assediam. Enquanto meninos e meninas estão envolvidos em cyberbullying, pesquisas mostram que meninas, em particular meninas adolescentes, têm quase o dobro de chances de serem vítimas do que os meninos. A vitimização online de meninas adolescentes assume muitas formas, incluindo xingamentos, ameaças, divulgação de

informações confidenciais, imagens e vídeos, pornografia de vingança, assédio sexual e insinuações sexuais, muitas vezes de estranhos.

71. O cyberbullying tem uma ampla variedade de efeitos sobre meninas adolescentes, incluindo efeitos emocionais, leves ou extremos, sentimento de insegurança e medo e, em alguns casos, ideação suicida ou suicídio.

72. O Comitê recomenda que, embora o cyberbullying nem sempre esteja enraizado no ambiente escolar, os Estados Partes devem tomar as seguintes medidas nas escolas para proteger as meninas:

(a) Alertar os pais para a disseminação do fenômeno do cyberbullying e os impactos que ele pode causar em meninas;

(b) Desenvolver programas abrangentes que informem aos professores, alunos e pais sobre as formas que o cyberbullying pode tomar e os potenciais impactos, e fornecer aconselhamento e apoio para os alunos vítimas de cyberbullying;

(c) Estabelecer políticas que garantam que as tecnologias disponíveis nas escolas não sejam usadas para fins de cyberbullying e monitorar sua implementação;

(d) Estabelecer canais múltiplos e de fácil acesso que os alunos possam usar para relatar tais incidentes, mediante a criação de serviços de aconselhamento prestados por companheiros e professores, locais seguros nas escolas e linhas diretas para denúncias anônimas;

(e) Informar as meninas sobre as consequências do engajamento no cyberbullying para a saúde e o bem-estar das vítimas, bem como as sanções que podem ser aplicadas aos perpetradores;

(f) Promulgar legislação que defina e penalize o assédio por meio do uso de tecnologias de informação e comunicação e o assédio online de mulheres e meninas em todas as suas formas.

Participação feminina equitativa nas estruturas de gestão

73. O regime de gênero evidenciado nas instituições de ensino tem impactos negativos nas funcionárias, em particular a dos níveis dos sistemas de ensino secundário e superior. Esses impactos são mais evidentes em termos de sua limitada mobilidade ascendente na profissão e sua taxa de transição para posições de tomada de decisão. Embora o ensino seja considerado uma profissão feminizada, existe uma representação desproporcionalmente baixa de mulheres em cargos superiores e de alta gerência em todos os níveis de ensino em todo o mundo.

74. Vários fatores explicam a sub-representação de mulheres em cargos de liderança e tomada de decisão em todos os níveis de ensino, entre os quais se destacam o acesso limitado à educação, especialmente oportunidades para obter certificação educacional para ensinar nos níveis educacionais superiores entre as mulheres que ensinam nos níveis mais baixos, práticas discriminatórias de nomeação e promoção profissional, atitudes das famílias, interrupções de carreira, estereótipos culturais, afastamento da cultura masculina de trabalho em rede de contato e clientelismo e resistência continuada para incluir mulheres em cargos de gerência¹³.

75. O Comitê recomenda que os Estados Partes instituem as seguintes medidas para eliminar as disparidades de gênero nas posições de liderança em todos os níveis de educação, com o intuito de eliminar a discriminação que as mulheres enfrentam neste âmbito:

(a) Aumentar a mobilidade profissional das mulheres nas instituições de ensino; ensino superior, fornecendo subsídios e/ou bolsas de estudo para lhes permitir adquirir graus avançados de pós-graduação e introduzir incentivos e esquemas para mantê-los;

(b) Fortalecer os esforços para aumentar o número de mulheres em posições de liderança em todos os níveis de ensino, especialmente professoras universitárias em todos os campos, mediante o uso de medidas, incluindo medidas especiais temporárias de acordo com o artigo 4 (1) da Convenção e a Recomendação Geral nº 25;

(c) Rever os procedimentos de nomeação e promoção e remover quaisquer disposições discriminatórias que atuem como barreiras à participação igualitária das mulheres em cargos de liderança em instituições educacionais, e combater as práticas discriminatórias em nomeações e promoções;

(d) Abolir as culturas organizacionais predominantes que são desfavoráveis à mobilidade ascendente das mulheres na profissão docente;

(e) Estabelecer metas, dentro de um determinado prazo, para assegurar a paridade em posições no ensino superior, incluindo cargos de chefia, cátedras de reitoria e vice-reitoria em universidades;

(f) Estabelecer políticas e cotas para a igual representação de mulheres em órgãos dirigentes do ensino superior, tais como senados e conselhos, e em órgãos de investigação.

¹³ Ver documento da UNESCO, ED.99/HEP/WCHE/Vol. IV-12, *Anais da Conferência Mundial sobre Educação Superior no Século XXI: Visão e Ação (Paris 5-9 Outubro 1998, vol. IV. Disponível em http://www.unesco.org/ulis/cgi-bin/ulis.pl?catno=117320&set=005A51B380_3_203&gp=1&lin=1&ll=1*.

IX. Direitos através da educação

76. Desde 1985, várias conferências internacionais das Nações Unidas têm se concentrado em direitos humanos, mulheres, questões sociais e desenvolvimento sustentável e identificaram inúmeras ações para promover a igualdade de gênero e o empoderamento das mulheres. Muitas das conferências enfatizaram a educação como o meio para alcançar esses objetivos e para melhorar a posição das mulheres na sociedade. A educação prepara os indivíduos com as habilidades necessárias para serem adaptáveis às necessidades das sociedades em mudança e, portanto, tem um efeito multiplicador para permitir que as mulheres reivindiquem direitos em todas as esferas, além da escola. No entanto, os direitos das mulheres através da educação estão longe de serem realizados.

77. Apesar das disparidades regionais, os dados globais indicam que mais mulheres do que homens têm maiores certificações educacionais e, portanto, são a fonte mais altamente qualificada de capital humano. No entanto, homens com níveis mais baixos de certificação são favorecidos para determinados cargos e empregos comparado às mulheres com níveis mais altos de certificação, contribuindo para o fenômeno universal da segregação sexual horizontal e vertical dos mercados de trabalho. A certificação, portanto, não carrega a mesma moeda social para mulheres e homens. Mesmo onde ambos os sexos têm níveis iguais de educação, os homens recebem tratamento preferencial no emprego¹⁴.

78. Tais padrões sistêmicos estão profundamente enraizados, em particular no mercado de trabalho, que opera com base na ideologia do “homem como provedor”, resultando em homens ocupando posições dominantes no trabalho assalariado. Como resultado, na maioria das sociedades, as mulheres experimentam níveis mais baixos de emprego e níveis mais elevados de desemprego e pobreza, são mais representadas como trabalhadores a tempo parcial, ganham menos do que os homens, na média, estão desproporcionalmente representadas em áreas vulneráveis de trabalho, e têm menos oportunidades para condições de trabalho decentes. As mulheres estão sub-representadas nos cargos de tomada de decisão em todos os níveis das instituições sociais e políticas e carecem de autonomia pessoal real. Embora o aumento do acesso à educação tenha melhorado a condição da vida das mulheres e de seus filhos, e potencial de educação, como existe atualmente, de deslocar o equilíbrio geral de poder nas esferas econômica, política e social e fazer uma diferença estratégica termos do empoderamento das mulheres, isso ainda não foi alcançado, devido às crenças e práticas culturais que reproduzem ideologias, estruturas e sistemas profundamente enraizado nas questões de gênero.

¹⁴ Ver a declaração da ex-membro da comissão Barbara Bailey à mesa redonda de alto nível realizada à margem da quinquagésima quinta sessão da Comissão sobre o Estatuto da Mulher. Disponível em: www.un.org/womenwatch/daw/csw/csw55/panels/HLRTA-Bailey-Barbara.pdf.

79. A persistência deste padrão está ligada aos processos de socialização de gênero que reproduzem e mantêm uma divisão sexual do trabalho, que define o que é feminino e masculino e está ligado a uma dicotomia público/privado, um sistema no qual os homens dominam a esfera pública e as mulheres a esfera privada. O resultado é que, ao invés de ser transformadora, a escolarização institucionalizada torna-se um instrumento do Estado para reproduzir a ordem de gênero e manter as hierarquias masculino/feminino, dominante/subordinado e público/privado¹⁵.

80. Esta tendência também continua no nível de participação das mulheres nos processos políticos e na tomada de decisões em que, porque as mulheres permanecem pouco representadas, elas não podem efetivamente influenciar as políticas que as afetam. Em 2017, a proporção de mulheres que ocupavam cargos governamentais eleitos ou nomeados em todo o mundo era de aproximadamente uma para cada quatro homens. Nas casas mais baixas dos parlamentos, as mulheres ocupam 23,4% dos postos representativos e nas casas superiores, 22,9%. A mesma tendência é evidente na representação de mulheres como membros e presidentes de conselhos de administração dos setores público e privado. As mulheres continuam a ser amplamente marginalizadas na esfera política como resultado de leis discriminatórias, práticas, atitudes e estereótipos de gênero.

81. O Comitê recomenda que os Estados Partes sigam as seguintes medidas para alcançar a participação igualitária das mulheres nos processos sociais, econômicos e políticos, bem como nas tomadas de decisão em todos os setores:

(a) Formar professores para adotar estratégias de ensino construtivistas que equipem as meninas e mulheres com habilidades de pensamento crítico e um sentimento de autoestima positiva e confiança para participar igualmente com os homens em cargos de alto nível e de tomada de decisão nas esferas social, econômica e política;

(b) Adaptar as opções e o conteúdo da educação de meninas e mulheres, em particular nos níveis mais altos, para aumentar sua participação em cursos científicos, técnicos e gerenciais e, assim, suas qualificações, para garantir o acesso a empregos de alto nível e posições de tomada de decisão, em especial em profissões e empregos dominados por homens;

(c) Fortalecer a educação cívica e de cidadania nas escolas e programas contínuos de alfabetização de adultos sensíveis a gênero, com vistas a melhorar os papéis da mulher e sua participação na família e na sociedade;

(d) Reconhecer a importância de empoderar todas as mulheres através da educação e formação em questões de governo, política pública, economia, tecnologia da informação e comunicações e ciência para assegurar que desenvolvam o

¹⁵ Ibidem.

conhecimento e as habilidades necessárias para fazer contribuições completas em todas as esferas da vida pública;

(e) Proteger o direito das mulheres ao trabalho decente, desafiando a segregação horizontal enraizada dos mercados de trabalho, onde os homens são privilegiados e predominantemente posicionados em setores ocupacionais de alto status, com base no patronato, e não no mérito;

(f) Melhorar e ampliar o acesso das mulheres às tecnologias de informação e comunicação, incluindo ferramentas de governo eletrônico, a fim de possibilitar a participação política e, em geral, promover engajamento em processos democráticos mais amplos, além de melhorar a capacidade de resposta dessas tecnologias às necessidades das mulheres, inclusive as das mulheres marginalizadas;

(g) Desenvolver ferramentas, habilidades e programas de treinamento apropriados, em consulta com as mulheres, para equipá-las e capacitá-las a participar de posições de liderança e assumir responsabilidades na vida pública;

(h) Tomar todas as medidas apropriadas para eliminar os preconceitos e os estereótipos de gênero que constituem barreiras ao acesso das mulheres e sua plena participação nas esferas social, econômica e política.

X. Responsabilidade do Estado: implementação e monitoramento

82. As informações nas seções anteriores da presente recomendação geral indicam que, embora tenha havido alguns progressos para a concretização do direito das meninas e mulheres à educação, seus direitos nas três esferas – à educação, em seu âmbito e através dela - permanecem não plenamente realizados. As recomendações contidas neste documento identificam padrões de referência para a adoção e reforma dos marcos políticos e legislativos e os recursos financeiros e humanos necessários para prover e proteger os direitos de meninas e mulheres nessas três esferas. Se se quer que a educação seja um veículo para o empoderamento pessoal, social, econômico e político das mulheres e uma ferramenta para capacitá-las a aproveitar oportunidades de contribuir diretamente com os processos de desenvolvimento nacional e regional, então é obrigatória, e não opcional, a adoção de tais medidas. A transformação de sistemas e estruturas só pode ser realizada, no entanto, onde houver vontade política. Os Estados Partes devem comprometer-se a cumprir as suas obrigações internacionalmente contraídas em virtude de acordos internacionais como a Convenção, com o apoio das recomendações gerais do Comitê, em particular a Recomendação Geral n.º 28 (2010) sobre as principais obrigações dos Estados Partes no artigo 2 da Convenção.

83. O Comitê insta os Estados Partes a tomarem as seguintes medidas para assegurar a implementação e o monitoramento oportunos das recomendações contidas na presente recomendação geral para proteger o direito das meninas e mulheres de acesso à educação e seus direitos em seu âmbito e através dela, que elaboram sobre o artigo 10 da Convenção e estão vinculadas a outros artigos da Convenção e outras recomendações gerais do Comitê:

(a) Assegurar a ampla disseminação da recomendação geral a todas as partes interessadas, incluindo todos os funcionários do governo envolvidos no setor de educação e setores de apoio, educadores em todos os níveis do sistema educacional, estudantes, pais, mídia e organizações nacionais e comunitárias relevantes;

(b) Se necessário, traduzir o documento para as línguas nacionais e para aquelas usadas pelos grupos étnicos minoritários nos Estados Partes;

(c) Estabelecer uma força-tarefa nacional multissetorial com representação dos principais setores do governo envolvidos na educação e na prestação de serviços educacionais e das principais partes interessadas não-governamentais envolvidas na educação para desenvolver uma estratégia abrangente de implementação e monitoramento com prazos claros e parâmetros de referência para medir a obtenção de resultados e indivíduos designados para supervisionar dimensões específicas da estratégia;

(d) Assegurar que conjuntos de dados quantitativos e qualitativos adequados estejam disponíveis e acessíveis para informar o monitoramento dos resultados e maximizar os resultados, harmonizando a implementação da presente recomendação geral com os requisitos de outros instrumentos internacionais, regionais e nacionais que abordam os direitos de meninas e mulheres à educação, em seu âmbito e através desta, que são consistentes com o presente instrumento.

Recomendação Geral n. 37¹: sobre as dimensões da redução do risco de desastres relacionadas ao gênero no contexto das mudanças climáticas

Tradução e Revisão: Leila Mitie Higa, Nara Sarmanho Cunha, Jennifer Cabral Fagundes de Souza e Luciana Tieghi Ruediger (estagiárias do Núcleo de Promoção e Defesa dos Direitos das Mulheres)

Revisão Final: Nálida Coelho Monte e Paula Sant'Anna Machado de Souza (Defensoras Públicas do Núcleo de Promoção e Defesa dos Direitos das Mulheres)

I. Introdução

01. As mudanças climáticas estão aumentando globalmente tanto os riscos quanto os impactos de desastres, devido ao aumento da frequência e severidade de ameaças climáticas e meteorológicas, o que aumenta a vulnerabilidade das comunidades a essas ameaças². Existem evidências científicas de que uma grande proporção de eventos climáticos extremos ao redor do mundo é resultado de mudanças causadas pelos seres humanos no clima³. As consequências para os direitos humanos desses desastres são evidentes, a saber, na instabilidade política e econômica, desigualdade crescente, declínio da segurança alimentar e hídrica e aumento nas ameaças para a saúde e meios de subsistência⁴. Apesar de mudanças climáticas afetarem a todos, os países e populações que contribuíram menos para as mudanças climáticas, incluindo pessoas vivendo na pobreza, pessoas jovens e gerações futuras, são as mais vulneráveis aos seus impactos.
02. Mulheres, meninas, homens e meninos são afetados diferentemente pelas mudanças climáticas e desastres, com muitas mulheres e meninas experienciando maiores riscos, fardos e impactos⁵. Situações de crise exacerbam desigualdades de gênero pré-existentes e compõem as formas interseccionais de discriminação, entre outras, mulheres vivendo na pobreza, mulheres indígenas, mulheres que pertencem a grupos minoritários étnicos, raciais, religiosos e sexuais, mulheres com deficiência, mulheres refugiadas e em busca de asilo, mulheres deslocadas internamente, sem

¹ Sexagésima nona sessão (2018).

² Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas, *Climate Change 2014: Synthesis Report — Contribution of Working Groups I, II and III to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change* (Genebra, 2013). O Painel observa que as mudanças climáticas “refere-se a uma mudança no estado do clima que pode ser identificado (por exemplo, usando testes estatísticos) por mudanças na média e / ou na variabilidade de suas propriedades, e que persiste por um período prolongado, tipicamente décadas ou mais”.

³ Susan J. Hassol e outros, “(Un)Natural disasters: communicating linkages between extreme events and climate change”, *Boletim da OMM*, vol. 65, nº 2 (Genebra, Organização Meteorológica Mundial, 2016).

⁴ Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), “Climate change and disaster risk reduction”, 23 de março de 2016.

⁵ Ver Comissão sobre o Status da Mulher, resoluções 56/2 e 58/2 sobre igualdade de gênero e empoderamento de mulheres em desastres naturais, adotadas por consenso em março de 2012 e março de 2014.

Estado e migrantes, mulheres rurais, mulheres solteiras, mulheres adolescentes e idosas, que são frequentemente afetadas desproporcionalmente em comparação com homens ou outras mulheres.⁶

03. Em muitos contextos, desigualdades de gênero limitam o controle que mulheres e meninas têm sobre as decisões que governam suas vidas, bem como no seu acesso a recursos como comida, água, insumos agrícolas, terras, crédito, energia, tecnologia, educação, serviços de saúde, moradia adequada, proteção social e emprego.⁷ Como resultado dessas desigualdades, é mais provável que mulheres e meninas sejam expostas aos riscos desencadeados pelos desastres e às perdas relacionadas com os seus meios de subsistência, e são menos capazes de se adaptar às mudanças das condições climáticas. Embora programas de mitigação e adaptação às mudanças climáticas possam prover novas oportunidades de emprego e modos subsistência em setores como produção agrícola, desenvolvimento urbano sustentável e energia limpa, eles falham ao abordar as barreiras estruturais encaradas por mulheres no acesso aos seus direitos, o que aumentará as desigualdades baseadas em gênero e nas formas de discriminação interseccionais.
04. Os níveis de mortalidade e morbidade em situações de desastre são maiores entre mulheres e meninas⁸. Devido a desigualdades econômicas baseadas em gênero, mulheres e mulheres chefes de família particularmente estão num risco maior de pobreza e têm maior probabilidade de estarem em condições inadequadas de moradia em áreas urbanas e rurais de baixo valor que são vulneráveis a impactos relacionados ao clima, como enchentes, tempestades, avalanches, terremotos, deslizamentos de terra e outros perigos⁹. Mulheres e meninas em situação de conflito estão particularmente expostas aos riscos associados a desastres e mudanças climáticas. Os níveis mais altos de mortalidade e morbidade entre mulheres durante e após desastres são também um resultado de desigualdades que elas encaram para ganhar acesso à tratamento de saúde adequado, comida e nutrição, água e saneamento básico, educação, tecnologia e informação¹⁰. Adicionalmente, a falha em se engajar em planejamento e implementação de planos de desastre sensíveis às questões de gênero frequentemente resulta em instalações de proteção e infraestruturas, como mecanismos de alerta antecipados, abrigos e

⁶ Ver, por exemplo, a recomendação geral nº 27 (2010) sobre as mulheres idosas e a proteção de seus direitos humanos.

⁷ Para os propósitos da presente recomendação geral, todas as referências a “mulheres” devem ser lidas para incluir mulheres e meninas, a menos que indicado de outra forma.

⁸ Eric Neumayer e Thomas Plümer, *“The gendered nature of natural disasters: the impact of catastrophic events on the gender gap in life expectancy, 1981–2002”*, Anais da Association of American Geographers, vol. 97, no. 3 (2007).

⁹ Nações Unidas, Relatório de Avaliação Global sobre a Redução do Risco de Desastres 2015: *Making Development Sustainable–The Future of Disaster Risk Management* (Nova York, 2015); *Disasters without Borders: Regional Resilience for Sustainable Development: Asia-Pacific Disaster Report 2015* (publicação das Nações Unidas, Sales nº E.15.II.F.13).

¹⁰ C. Bern e outros, *“Risk factors for mortality in the Bangladesh cyclone of 1991”*, Boletim da Organização Mundial da Saúde, vol. 71, n° 1 (1993).

programas de ajuda, que negligenciam as necessidades de acessibilidade específica de diversos grupos de mulheres, incluindo mulheres com deficiências, mulheres idosas e mulheres indígenas.¹¹

05. Mulheres e meninas também encaram um risco mais elevado de violência baseada em gênero durante e após desastres. Na ausência de planos de proteção social e em situações nas quais há a combinação da insegurança alimentar com impunidade para violência baseada em gênero, mulheres e meninas são frequentemente expostas a violência e exploração sexual ao tentar ganhar acesso a comida e outras necessidades básicas para membros da família e para elas mesmas. Em acampamentos e assentamentos temporários, a ausência de segurança física, bem como a ausência de segurança e infraestrutura e serviços acessíveis, incluindo água potável e saneamento, também resultam em um aumento dos níveis de violência de gênero contra mulheres e meninas. Mulheres e meninas com deficiência correm um especial risco de violência baseada em gênero e de exploração sexual durante e após desastres, devido à discriminação com base em limitações físicas e barreiras à comunicação e à inacessibilidade a serviços e instalações básicos. Violência doméstica, casamento precoce e/ou forçado, tráfico de pessoas e prostituição forçada são também mais prováveis de acontecer durante e após desastres.
06. A maior vulnerabilidade e exposição de mulheres e meninas aos riscos de desastre e mudanças climáticas podem ser reduzidas, levando-se em conta as construções econômicas, sociais e culturais. O nível de vulnerabilidade pode variar de acordo com o tipo de desastre e com o contexto geográfico e cultural.
07. A classificação de mulheres e meninas como “grupos vulneráveis” passivos que necessitam de proteção contra os impactos de desastres é um estereótipo de gênero negativo que falha em reconhecer a importância de contribuições de mulheres em áreas de redução do risco de desastres, gerenciamento de pós-desastres, estratégias de mitigação das mudanças climáticas e de adaptação a este fenômeno¹². Iniciativas bem planejadas de redução de risco de desastres e das mudanças climáticas que prevejam a participação integral e efetiva das mulheres podem promover de forma considerável a igualdade de gênero e empoderamento das mulheres, ao mesmo tempo em que asseguram o alcance dos objetivos de desenvolvimento sustentável, redução do risco de desastres e de mudança climática¹³. Deve-se ressaltar que

¹¹ Grupo Tripartido Principal, “Avaliação conjunta pós-Nargis”, julho de 2008; Lorena Aguilar e outros, “Training manual on gender and climate change” (San José, União Internacional para a Conservação da Natureza, PNUD e Gender and Water Alliance, 2009).

¹² Nações Unidas, Relatório de Avaliação Global sobre Redução do Risco de Desastres 2015; PNUD, “Clean development mechanism: exploring the gender dimensions of climate finance mechanisms”, novembro de 2010; PNUD, “Garantindo a equidade de gênero no financiamento das mudanças climáticas” (Nova York, 2011).

¹³ Senay Haberzion, “Gender and disaster risk reduction”, Gender and Climate Change Asia and the Pacific Policy Brief, No. 3 (Nova York, UNDP, 2013); Organização Mundial da Saúde (OMS), “Gênero, alterações climáticas e saúde” (Genebra, 2010).

igualdade de gênero é uma pré-condição para a realização das Metas de Desenvolvimento Sustentável.

08. À luz dos significativos desafios e oportunidades que apresentam a mudança climática e os riscos de desastres para a realização dos direitos humanos das mulheres, o Comitê de Eliminação de Discriminação contra Mulheres providenciou diretrizes específicas para os Estados Partes na implementação das suas obrigações em relação à redução do riscos de desastres e das mudanças climáticas sob a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher. Nas observações finais dos relatórios dos Estados Partes e em diversas de suas recomendações gerais, o Comitê ressaltou que os Estados Partes e outras partes interessadas possuem obrigações de tomar medidas específicas para enfrentar a discriminação contra mulheres nos campos de redução do risco de desastres e das mudanças climáticas, através da adoção de leis direcionadas, políticas públicas, estratégias de mitigação e adaptação, orçamentos e outras medidas¹⁴. Em suas declarações sobre gênero e mudanças climáticas, o Comitê delineou que todos os interessados devem assegurar que medidas de redução de mudanças climáticas e de redução do risco de desastres sejam sensíveis ao gênero e sensíveis aos sistemas de conhecimento indígenas e que respeitem os direitos humanos. O direito das mulheres de participar em todos os níveis de tomada de decisões deve ser garantido nas políticas e programas de mudanças climáticas (A / 65/38, primeira parte, anexo II).
09. O Comitê nota que outros mecanismos de direitos humanos das Nações Unidas, incluindo o Conselho de Direitos Humanos e os titulares de mandatos de procedimentos especiais, o Comitê dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, Comitê dos Direitos das Pessoas com Deficiência e o Comitê dos Direitos da Criança, referem-se com frequência crescente às consequências das mudanças climáticas, da degradação ambiental e dos desastres. Esses mecanismos também afirmaram as obrigações de Governos e outras partes interessadas a tomarem medidas imediatas e direcionadas para prevenir e mitigar os impactos negativos das mudanças climáticas e dos desastres nos direitos humanos e a prover suporte técnico e financeiro para a redução do risco de desastres e medidas de adaptação às mudanças climáticas.

¹⁴ Para observações finais, ver CEDAW/C/SLB/CO/1-3, paras. 40-41; CEDAW/C/PER/CO/7-8, paras. 37-38; CEDAW/C/GIN/CO/7-8, para. 53; CEDAW/C/GRD/CO/1-5, paras. 35-36; CEDAW/C/JAM/CO/6-7, paras. 31-32; CEDAW/C/SYC/CO/1-5, paras. 36-37; CEDAW/C/TGO/CO/6-7, para. 17; CEDAW/C/DZA/CO/3-4, paras. 42-43; CEDAW/C/NLZ/CO/7, paras. 9 and 36-37; CEDAW/C/CHI/CO/5-6, paras. 38-39; CEDAW/C/BLR/CO/7, paras. 37-38; CEDAW/C/LKA/CO/7, paras. 38-39; CEDAW/C/NPL/CO/4-5, para. 38; and CEDAW/C/TUV/CO/2, paras. 55-56. Veja também a recomendação geral nº 27 (2010) sobre as mulheres idosas e a proteção de seus direitos humanos, par. 25, e recomendação geral nº 28 (2010) sobre as principais obrigações dos Estados Partes no artigo 2 da Convenção, par. 11.

II. Objetivo e escopo

10. Nos termos do artigo 21 (1) da Convenção, a presente recomendação geral fornece orientações para os Estados Partes na implementação de suas obrigações sob a Convenção em relação à redução do risco de desastres e das mudanças climáticas. Em seus relatórios submetidos ao Comitê nos termos do artigo 18, os Estados Partes devem cumprir obrigações gerais para garantir igualdade substantiva entre mulheres e homens em todas as áreas da vida, bem como garantias específicas em relação aos direitos contemplados pela Convenção que possam ser particularmente afetados pelas mudanças climáticas e desastres, incluindo ocorrências climáticas extremas como enchentes e furações, bem como fenômenos de evolução lenta, como o derretimento das calotas polares e geleiras, secas e o aumento do nível do mar.
11. A presente recomendação geral pode ser utilizada para direcionar o trabalho de organizações da sociedade civil, organizações intergovernamentais internacionais e regionais, educadores, comunidades científicas, pessoal médico, empregadores e quaisquer partes interessadas engajadas em atividades conectadas à redução do risco de desastres e das mudanças climáticas.
12. O objetivo da presente recomendação geral é ressaltar a urgência da mitigação de efeitos adversos das mudanças climáticas e destacar os passos necessários para atingir a igualdade de gênero, a qual irá reforçar globalmente a resiliência de indivíduos e comunidades no contexto de mudanças climáticas e desastres. Também se pretende contribuir para a coerência, prestação de contas (*accountability*) e o reforço mútuo de agendas internacionais sobre redução do risco de desastres e adaptação às mudanças climáticas, através do foco nos impactos da mudança climática e desastres nos direitos humanos das mulheres.
13. Na presente recomendação, o Comitê não cobre exaustivamente as dimensões relacionadas de gênero das medidas de mitigação e de adaptação às mudanças climáticas, nem faz diferença entre desastres relacionados a mudanças climáticas e outros desastres. Deve ser enfatizado, contudo, que uma grande proporção dos desastres contemporâneos pode ser atribuída às mudanças climáticas induzidas pelo homem e que as recomendações fornecidas sobre este assunto também são aplicadas a perigos, riscos e desastres que não são diretamente conectados às mudanças climáticas. Para os propósitos da presente recomendação geral, desastres são definidos incluindo aqueles eventos, de pequena ou grande escala, frequentes e pouco frequentes, súbitos e lentos, causados por perigos naturais ou provocados pelo homem, assim como perigos e riscos ambientais, tecnológicos e biológicos relacionados, mencionados no Marco de Sendai para a Redução do Risco de Desastres 2015-2030, bem como outros perigos e riscos químicos, nucleares e

biológicos. Tais perigos e riscos incluem o teste e uso de todos os tipos de armas por Estados e atores não estatais.

14. As obrigações de Estados Partes para efetivamente mitigar e se adaptar aos efeitos adversos das mudanças climáticas, a fim de reduzir o risco o aumento de desastres, foram reconhecidas por mecanismos internacionais de direitos humanos. Limitar o uso de combustíveis fósseis e emissões de gases do efeito estufa e os efeitos ambientais prejudiciais de indústrias extrativistas como mineração e faturamento hidráulico, e a alocação de financiamento climático, são considerados passos cruciais na mitigação de impactos negativos em direitos humanos de mudanças climáticas e desastres. Quaisquer medidas de adaptação e mitigação devem ser desenhadas e implementadas de acordo com princípios de direitos humanos de igualdade substantiva e não discriminação, participação e empoderamento, responsabilidade e acesso à justiça, transparência e ao Estado de Direito.
15. A presente recomendação geral é focada nas obrigações dos Estados Partes e atores não estatais em tomar medidas efetivas para combater os desastres e as mudanças climáticas, assim como prevenir e mitigar os seus efeitos adversos, e, nesse contexto, assegurar que os direitos humanos de mulheres e meninas sejam respeitados, protegidos e cumpridos de acordo com o direito internacional. São identificadas três áreas de atuação por partes interessadas, que se reforçam mutuamente, a saber, os princípios gerais da Convenção aplicáveis para riscos de desastre e mudanças climáticas, as medidas específicas para abordar redução do risco de desastres e mudanças climáticas e as áreas específicas de preocupação.

III. Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres e outros marcos internacionais relevantes

16. A convenção promove e protege os direitos das mulheres, e isso deve ser entendido como aplicável em todos os estágios de prevenção, mitigação, resposta, recuperação e adaptação às mudanças climáticas e desastres. Em adição a esta Convenção, diversos marcos específicos internacionais regem a redução de riscos de desastres, mitigação e adaptação às mudanças climáticas, assistência humanitária e desenvolvimento sustentável, e diversas delas também abordam a igualdade de gênero. Esses instrumentos devem ser lidos de acordo com as disposições da Convenção.
17. A Conferência do Rio sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento, de 1992, e reiterada no documento final da Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável, intitulado “O futuro que queremos”, de 2012, a situação particularmente vulnerável de pequenos Estados em desenvolvimento foi reconhecida e o princípio da igualdade de gênero e a necessidade de assegurar a

participação efetiva de mulheres e povos indígenas em todas as iniciativas relacionadas às mudanças climáticas foram reafirmadas.

18. No Marco de Sendai, enfatizou-se que as mulheres e sua participação eram críticas para gerenciar efetivamente o risco de desastre e projetar, mobilizar recursos e implementar políticas, planos e programas de redução de danos de desastres com perspectiva de gênero e que medidas adequadas de capacitação devem ser tomadas para empoderar as mulheres para a prevenção, bem como para construir sua capacidade de assegurar meios alternativos de subsistência em situações pós-desastre. Empoderar mulheres para liderar publicamente e promover abordagens de resposta, recuperação, reabilitação e reconstrução com igualdade de gênero e acesso universalmente acessível também foi enfatizado¹⁵.
19. Na Convenção Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas, os Estados Partes foram convocados a agir sobre as mudanças climáticas com base na igualdade e de acordo com suas responsabilidades e capacidades em comum, mas diferenciadas. Reconheceu-se que, apesar das mudanças climáticas afetar a todos, países que contribuíram menos para a emissão de gases estufa, bem como pessoas vivendo na pobreza, crianças e gerações futuras, foram as mais afetadas. A equidade climática exige que, nos esforços globais para mitigar os efeitos e se adaptar às mudanças climáticas, as necessidades dos países, grupos e indivíduos, incluindo-se mulheres e meninas, que foram mais vulneráveis aos seus impactos adversos, fossem priorizadas.
20. Em 2014, a Conferência das Partes da Convenção Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima adotou a decisão 18/CP.20, intitulada “Programa de Trabalho de Lima sobre gênero”, em que estabeleceu-se um plano para promover o equilíbrio de gênero e conquistar políticas de clima sensíveis às questões de gênero, desenvolvidas com o propósito de guiar a participação efetiva das mulheres sob a convenção. Em 2017, as Partes adotaram a decisão 3/CP.23, intitulada “Estabelecimento de um plano de ação de gênero”, na qual se concordou em avançar para a integral, igual e significativa participação das mulheres e promover políticas de clima sensíveis às questões de gênero e integrar uma perspectiva de gênero em todos os elementos de ação climática.
21. No acordo de Paris sob a Convenção Quadro das Nações Unidas sobre Clima, a Conferência das Partes notou que as Partes deveriam, ao tomar ações para abordar as mudanças climáticas, respeitar, promover e considerar suas respectivas obrigações em direitos humanos, direito à saúde, direito dos povos indígenas, comunidades locais, migrantes, crianças, pessoas com deficiência e pessoas situações vulneráveis e o direito ao desenvolvimento, bem como igualdade de gênero, o empoderamento das mulheres e a equidade intergeracional. Também se

¹⁵ Resolução 69/283 da Assembleia Geral, anexo II, pars. 36 (a) (i) e 32, respectivamente.

reconheceu que adaptação, incluindo a capacitação para ações de mitigação e adaptação, devem ser sensíveis às questões de gênero, participativas e totalmente transparentes, levando em consideração grupos, comunidades e ecossistemas vulneráveis.

22. Os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável contêm metas importantes sobre igualdade de gênero, incluindo as que constam nos Objetivos 3 a 6 e 10, e sobre mudanças climáticas e redução dos riscos de desastres, nos Objetivos 11 e 13.
23. Na terceira Conferência Internacional sobre o Financiamento para o Desenvolvimento, sediada em Addis Ababa em 2015, os participantes adotaram documentos que relacionam igualdade de gênero e direitos das mulheres com a adaptação às mudanças climáticas e redução de riscos de desastre e conclamaram os Estados para integrarem essas questões no financiamento para o desenvolvimento.
24. Os participantes da Cúpula Mundial Humanitária, em 2016, pediram que igualdade de gênero, o empoderamento de mulheres e os direitos das mulheres se tornassem pilares de ações humanitárias, incluindo prevenção e reação a desastres. Também em 2016, na Conferência das Nações Unidas sobre Moradia e Desenvolvimento Urbano Sustentável (Habitat III), os participantes reconheceram a necessidade de medidas sensíveis ao gênero para assegurar que o desenvolvimento urbano seja sustentável, resiliente e que contribua para a mitigação e a adaptação às mudanças climáticas.

IV. Princípios gerais da Convenção aplicáveis à redução do risco de desastres e mudanças climáticas

25. Diversos princípios e dispositivos transversais da Convenção são de importância crucial e devem servir de guia na elaboração de legislação, políticas públicas, planos de ação, programas, orçamentos e outras medidas relacionadas à redução de riscos de desastre e às mudanças climáticas.
26. Os Estados Partes devem assegurar que todas as políticas públicas, legislações, planos, programas, orçamentos e outras atividades relacionadas à redução de riscos de desastre e às mudanças climáticas tenham em conta as questões de gênero e sejam fundamentadas em princípios baseados em direitos humanos, incluindo os seguintes:
 - a) Igualdade e não-discriminação, com a prioridade para os grupos mais marginalizados de mulheres e meninas, como os grupos minoritários indígenas, raciais e étnicos, mulheres e meninas com deficiência, adolescentes, mulheres idosas, mulheres solteiras, mulheres chefes de família, viúvas, mulheres e meninas

vivendo na pobreza tanto em áreas rurais quanto urbanas, mulheres em prostituição e internamente deslocadas e mulheres apátridas, refugiadas, procurando abrigo e migrantes;

- b) Participação e empoderamento, por meio da adoção de processos efetivos e da alocação de recursos necessários para assegurar que diversos grupos de mulheres tenham oportunidade de participar em todos os estágios de desenvolvimento de políticas públicas, implementação e monitoramento de cada nível do governo, nos níveis local, nacional, regional e internacional;
- c) Responsabilidade e acesso à justiça, o que requer a provisão de informações e mecanismos adequados para assegurar que todas as mulheres e meninas cujos direitos foram diretamente e indiretamente afetados pelos desastres e mudanças climáticas sejam providas com remédios adequados e tempestivos.

27. Estes três princípios gerais - igualdade e não-discriminação, participação e empoderamento, responsabilidade e acesso à justiça - são fundamentais para assegurar que todas as intervenções relacionadas à redução do risco de desastre no contexto das mudanças climáticas sejam implementadas de acordo com a Convenção.

A. Igualdade substantiva e não-discriminação

28. Os Estados Partes têm a obrigação, segundo o artigo 2 da Convenção a tomar medidas direcionadas e específicas para garantir a igualdade entre homens e mulheres, incluindo a adoção de políticas públicas, estratégias e programas para a redução de riscos de desastre e mudanças climáticas que sejam participativas e sensíveis ao gênero, em todos os setores. O Artigo 2 identifica as obrigações específicas e centrais dos Estados Partes para assegurar a igualdade substantiva entre homens e mulheres em todos os âmbitos de aplicação da Convenção e para tomar medidas legislativas, políticas e outras para este efeito¹⁶. A obrigação de tomar todas as medidas apropriadas, incluindo as de caráter legislativo, em todos os campos, para garantir o desenvolvimento integral e avanço das mulheres em uma base de igualdade com homens, está prevista nos artigos 3 e 24 da Convenção.

29. Formas interseccionais de discriminações podem limitar o acesso de grupos particulares de mulher à informação, ao poder político, a recursos e ativos que poderiam ajudá-las a mitigar os efeitos adversos de desastres e das mudanças climáticas. Em sua recomendação geral Número 28 (2010) sobre as obrigações fundamentais dos Estados Partes sob o artigo 2 da Convenção, bem como na

¹⁶ Ver a recomendação geral nº 28 (2010) sobre as principais obrigações dos Estados Partes no artigo 2 da Convenção.

recomendação geral Número 32 (2014) sobre as dimensões relacionadas a gênero do status de refugiado, asilo, nacionalidade e apatridia das mulheres em relação ao gênero, recomendação geral nº 33 (2015) sobre o acesso das mulheres à justiça, recomendação geral nº 34 (2016) sobre o direito das mulheres rurais, recomendação geral nº 35 (2017) sobre violência de gênero contra mulheres, que atualizou a recomendação geral nº 19, e a recomendação geral nº 36 (2017) sobre o direito das meninas e mulheres à educação, o Comitê reiterou que a discriminação contra as mulheres está inextricavelmente ligada a outros fatores que afetam suas vidas.

30. A presente recomendação geral não contém uma lista exaustiva de cada grupo titular de direitos cuja garantia deve ser integrada às leis, políticas, programas e estratégias de redução de riscos de desastres e mudanças climáticas. Os princípios da não discriminação e igualdade substantiva, que formam a base da Convenção, exigem que os Estados Partes tomem todas as medidas necessárias para assegurar que discriminações diretas e indiretas, bem como formas interseccionais de discriminação, sejam corrigidas. Medidas específicas, incluindo medidas especiais temporárias, legislação que proíba formas interseccionais de discriminação e alocação de recursos, são necessárias para assegurar que todas as mulheres e meninas estejam aptas para participar do desenvolvimento, implantação e monitoramento de políticas e planos relacionados às mudanças climáticas e desastres.
31. Como delineado na Recomendação Geral nº 28, os Estados Partes têm a obrigação de respeitar, proteger e cumprir o princípio da não-discriminação contra todas as mulheres, contra todas as formas de discriminação, em todas as áreas, mesmo aquelas não explicitamente mencionadas na Convenção, e assegurar o desenvolvimento e o avanço igualitário das mulheres em todas as áreas. Para garantir uma igualdade substantiva entre mulheres e homens no contexto da redução do risco de desastres e das mudanças climáticas, os Estados Partes devem tomar medidas específicas, direcionadas e mensuráveis, a saber:
 - a) Identificar e eliminar todas as formas de discriminação contra as mulheres, incluindo as formas interseccionais de discriminação, na legislação, nas políticas, nos programas, planos e outras atividades relacionadas à redução de risco de desastres e às mudanças climáticas. Deve ser dada prioridade à abordagem da discriminação em relação à propriedade, terra e recursos naturais, bem como barreiras que impeçam o exercício por mulheres de sua capacidade legal e autonomia integrais em áreas como liberdade de movimento e acesso igualitário a direitos econômicos, sociais e culturais, incluindo alimentação, saúde, trabalho e proteção social. Mulheres e meninas devem ser empoderadas através de políticas específicas, programas e estratégias de forma que estejam aptas a exercer seu direito à procurar, receber e transmitir informações relacionadas às mudanças climáticas e à redução de risco de desastres;

- b) Criar mecanismos efetivos para garantir que os direitos de mulheres e meninas são objetos de consideração prioritária na elaboração de medidas relacionadas à redução do risco de desastres e às mudanças climáticas em nível local, nacional, regional e internacional. Medidas devem ser tomadas para assegurar que infraestrutura e serviços críticos de alta qualidade estejam disponíveis e sejam acessíveis e culturalmente aceitáveis para mulheres e meninas em uma base de igualdade.

B. Participação e empoderamento

32. A participação de diversos grupos de mulheres e meninas e o desenvolvimento de sua capacidade de liderança, em diversos níveis de governo e dentro das comunidades locais, são essenciais para assegurar que a prevenção aos desastres e aos efeitos adversos das mudanças climáticas, assim como as respostas e eles, sejam efetivas e incorporem perspectivas de todos os setores da sociedade. Promover a participação de meninas e jovem mulheres na criação, desenvolvimento, implementação e monitoramento de políticas e planos relacionadas às mudanças climáticas e à redução de risco de desastres é essencial, porque esses grupos são frequentemente ignorados, apesar de que experimentarão os impactos desses fenômenos ao longo de suas vidas.
33. Mulheres contribuem significativamente para o orçamento doméstico, economias locais, nacionais, regionais e internacionais e para a gestão ambiental, a redução do risco de desastres e a resiliência às mudanças climáticas em vários níveis. No nível local, o conhecimento tradicional das mulheres em regiões agrícolas é particularmente importante a este respeito, porque essas mulheres estão bem posicionadas para observar mudanças no ambiente e responder a elas através de práticas de adaptação na seleção de culturas, plantio, colheita, técnicas de conservação da terra e manejo cuidadoso dos recursos hídricos.
34. O Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas notou que a maioria das comunidades locais desenvolveram práticas de adaptação que poderiam e deveriam ser identificadas e seguidas para projetar estratégias de adaptação e respostas efetivas relacionadas à redução de riscos de desastre e de mudanças climáticas¹⁷. No Acordo de Paris, a Conferência das Partes reconheceu que a adaptação às mudanças climáticas deve ser guiada pela melhor ciência disponível e, quando apropriado, por sistemas de saberes tradicionais, indígenas e locais, uma visão que se alinha com as muitas disposições da Convenção, incluindo os artigos 7, 8 e 14, que estabelecem que os Estados Partes devem assegurar que todas as mulheres tenham

¹⁷ Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas, Mudanças Climáticas 2007: Relatório de Síntese - Contribuição dos Grupos de Trabalho I, II e III para o Quarto Relatório de Avaliação do Painel Intergovernamental sobre Mudança do Clima (Genebra, 2007).

oportunidades significativas para participar na tomada de decisões políticas e no planejamento do desenvolvimento.

35. Os Artigos 7 e 8 da Convenção estabelecem que mulheres devem ter igualdade na vida política e pública nos níveis local, nacional e internacional, e o artigo 14 reitera que mulheres rurais têm o direito de participar no planejamento do desenvolvimento e atividades de reforma agrária. A garantia de igualdade política abarca a liderança por mulheres, a representação e participação de mulheres, todos estes são componentes essenciais para o desenvolvimento e implementação de programas efetivos e políticas relacionadas a risco de redução de desastres e mudanças climáticas que levam em consideração as necessidades da população, em particular as das mulheres.
36. Para garantir que mulheres e meninas tenham oportunidades iguais para liderar, participar e se engajar na tomada de decisões em atividades relacionadas à redução do risco de desastres e mudanças climáticas, o Comitê recomenda aos Estados Partes:
- a) Adotar políticas específicas, como medidas temporárias especiais, incluindo cotas, como estabelecido no artigo 4 da Convenção e na recomendação geral nº 25 (2004) sobre medidas temporárias especiais, como um elemento de uma estratégia coordenada e regularmente monitorada para alcançar a participação das mulheres em todos os processos de tomada de decisão e desenvolvimento relacionados à redução do risco de desastres e mudanças climáticas¹⁸;
 - b) Desenvolver programas para garantir a participação e liderança por mulheres na vida política, inclusive através de organizações da sociedade civil, em particular em organizações de mulheres, em vários níveis, em especial no contexto de planejamento local e comunitário, bem como referente à preparação para casos de mudanças climáticas e desastres, resposta a eles e esforços de recuperação;
 - c) Garantir a representação igual das mulheres em fóruns e mecanismos sobre a redução do risco de desastres e mudanças climáticas, a nível comunitário, local, nacional, regional e internacional para que possam participar e influenciar o desenvolvimento de políticas, legislação e planos relacionados à redução de riscos e mudanças climáticas e sua implementação. Os Estados Partes devem também tomar medidas positivas para garantir que as meninas, mulheres jovens e mulheres pertencentes a grupos indígenas e outros grupos marginalizados tenham a oportunidade de serem representadas nesses mecanismos;
 - d) Fortalecer as instituições nacionais preocupadas com questões relacionadas a gênero e aos direitos das mulheres, a sociedade civil e as organizações de mulheres e, dotá-las de recursos, habilidades e autoridade suficientes para liderar, aconselhar,

¹⁸ Ver CEDAW/C/TUV/CO/2, parágrafos 55-56.

monitorar e executar estratégias para prevenir e responder a desastres e mitigar os efeitos adversos das alterações climáticas;

- e) Alocar recursos adequados para fomentar a capacidade de liderança de mulheres e criar um ambiente propício para o fortalecer seu papel ativo na redução e na resposta ao risco de desastres e na mitigação das mudanças climáticas, em todos os níveis e através de todos os setores relevantes.

C. Prestação de contas e acesso à justiça

37. De acordo com o artigo 15.1 da Convenção, as mulheres devem ser iguais aos homens perante a lei, o que é extremamente importante em situações de desastre e no contexto de mudanças climáticas, uma vez que mulheres, que frequentemente encaram barreiras para ganhar acesso à justiça, podem encontrar dificuldades significativas em reivindicar compensação e outras formas de reparação para mitigar suas perdas e se adaptar às mudanças climáticas. O reconhecimento de que a capacidade jurídica das mulheres é idêntica à de homens e igual entre grupos de mulheres, incluindo mulheres com deficiência e mulheres indígenas, bem como seu igual acesso à justiça, são elementos essenciais das políticas e estratégias relativas a desastre e mudanças climáticas¹⁹.
38. Os Estados Partes devem assegurar que seus marcos jurídicos sejam não-discriminatórios e que todas as mulheres tenham acesso efetivo à justiça, de acordo com a recomendação nº 33, em particular adotando as seguintes medidas:
- a) Conduzir uma análise do impacto do gênero nas leis atuais, abrangendo aquelas que são aplicadas em sistemas jurídicos plurais, incluindo normas e práticas de costume, tradicionais e religiosas, para avaliar o seu efeito sobre as mulheres no que diz respeito à vulnerabilidade ao risco de desastres e às mudanças climáticas, e adotar, revogar ou alterar leis, normas e práticas conforme apropriado;
 - b) Aumentar a consciência entre mulheres sobre os remédios legais disponíveis, os mecanismos de resolução de disputas e sobre os seus conhecimentos básicos de direito, provendo informação sobre seus direitos e políticas e programas relacionados à redução do risco de desastres e às mudanças climáticas e as empoderando para exercitar seu direito à informação nesse contexto;
 - c) Assegurar acesso a preço baixo, ou, se necessário, gratuito, a serviços legais, incluindo assistência jurídica, bem como a documentos oficiais como certidões de nascimento, óbito e casamento e registro de terras e escrituras. Sistemas administrativos confiáveis e de baixo custo deveriam ser implementados para

¹⁹ Ver também a recomendação geral nº 33 (2015) sobre o acesso das mulheres à justiça.

tornar essa documentação acessível e disponível para mulheres em situações de desastre, de forma que possam se beneficiar de serviços como prestação de socorro e indenizações;

- d) Desmantelar barreiras para o acesso à justiça por mulheres, assegurando que os mecanismos formais e informais de justiça, incluindo as soluções alternativas de conflitos, estejam em conformidade com a Convenção e sejam disponíveis e acessíveis, de forma a habilitar as mulheres a reivindicarem seus direitos. Medidas para proteger mulheres de represálias ao reivindicar seus direitos também devem ser desenvolvidas;
- e) Minimizar as perturbações nos sistemas legais e de justiça que possam resultar de desastres e mudanças climáticas, através da elaboração de planos de respostas que forneçam o desenvolvimento de mecanismos móveis ou especializados de informação/comunicação, equipes investigativas e tribunais. Os mecanismos legais e judiciais flexíveis e acessíveis são de particular importância para as mulheres e meninas que desejem denunciar incidentes de violência de gênero.

IV. Princípios específicos da Convenção relevantes para redução do risco de desastres e mudanças climáticas

A. Avaliação e coleta de dados

39. As dimensões de gênero da redução de risco de desastres e os impactos das mudanças climáticas não são bem entendidos. A capacidade técnica limitada em níveis nacionais e locais resultou numa falta de dados separados por sexo, idade, deficiência, etnia e localização geográfica, o que continua a impedir o desenvolvimento de estratégias apropriadas e direcionadas para a redução do risco de desastres e para a resposta às mudanças climáticas.

40. Os Estados Partes devem:

- a) Estabelecer ou identificar mecanismos nacionais e locais existentes para coletar, analisar e gerenciar, e para aplicar dados separados por sexo, idade, deficiência, etnia e região. Tais dados devem estar disponíveis e usados para informar legislação, políticas, programas e orçamentos com perspectiva de gênero relativos à redução de riscos de desastres e resiliência às mudanças climática;
- b) Desenvolver, com base nos dados desagregados, indicadores e mecanismos de monitoramento específicos e sensíveis a gênero, permitindo que os Estados Partes estabeleçam bases de referência e meçam os progressos em áreas como a participação de mulheres em iniciativas relacionadas com o risco de desastres e com as mudanças climáticas, assim como em instituições políticas, econômicas e sociais.

A integração com outros marcos existentes, como a Convenção-Quadro das Organizações das Nações Unidas sobre as Alterações Climáticas, a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável e o Marco de Sendai, assim como a coordenação para sua aplicação, são essenciais para assegurar uma abordagem consistente e eficaz;

- c) Empoderar, capacitar e providenciar recursos para, se necessário através do suporte de doadores, as instituições nacionais responsáveis por coletar, consolidar e analisar dados desagregados em todos os setores relevantes, como planejamento econômico, gerenciamento de riscos de desastres, planejamento e monitoramento da implementação dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, inclusive no nível local;
- d) Incorporar informações sobre o clima no planejamento de desastres e na tomada de decisões nos níveis subnacional e nacional, assegurando que diversos grupos de mulheres sejam consultados como fontes valiosas de conhecimento da comunidade sobre mudanças climáticas.

B. Coerência das políticas públicas

41. Somente recentemente esforços conjuntos foram feitos para coordenar políticas sobre igualdade de gênero, redução de riscos de desastres, mudanças climáticas e desenvolvimento sustentável. Enquanto certos documentos de política, como a Agenda 2030 e os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, integraram esses objetivos em suas molduras para implementação, muito resta a ser feito nos níveis nacionais, regionais e internacionais para alinhar políticas. Programas de ação, orçamentos e estratégias devem ser coordenados entre setores, incluindo comércio, desenvolvimento, energia, meio ambiente, água, ciência climática, agricultura, educação, saúde e planejamento, e em níveis de governo, incluindo locais e subnacionais, nacionais, regionais e internacionais, de forma a assegurar uma abordagem efetiva e baseada em direitos humanos na redução de riscos de desastre e mitigação e adaptação às mudanças climáticas.

42. Os Estados Partes devem:

- a) Se engajar numa auditoria abrangente de políticas e programas entre setores e áreas, incluindo clima, comércio e investimento, meio ambiente e planejamento, água, alimentos, agricultura, tecnologia, proteção social, educação e emprego, a fim de identificar o grau de integração de uma perspectiva de igualdade de gênero e quaisquer inconsistências, com vistas a reforçar os esforços voltados para a redução do risco de desastres e mitigação e adaptação às mudanças climáticas.
- b) Melhorar a coordenação entre setores, incluindo aqueles envolvidos na gestão de riscos de desastres, mudanças climáticas, igualdade de gênero, saúde, educação,

proteção social, agricultura, proteção ambiental e planejamento urbano, através de medidas como a adoção de estratégias e planos nacionais integrados para a redução de riscos de desastres e mudanças climáticas que integrem explicitamente uma perspectiva de igualdade de gênero em suas abordagens;

- c) Empreender avaliações de impacto de gênero durante as fases de concepção, implementação e monitoramento de planos e políticas relacionados à redução do risco de desastres e mudanças climáticas;
- d) Desenvolver, compilar e compartilhar ferramentas práticas, informações e as melhores práticas e metodologias para a efetiva integração de uma perspectiva de igualdade de gênero na legislação, políticas e programas em todos os setores relevantes para a redução do risco de desastres e mudanças climáticas;
- e) Promover e fortalecer o papel vital desempenhado pelos governos subnacionais na redução do risco de desastres, prestação de serviços, respostas a emergências, planejamento do uso da terra e mudanças climáticas. Para este fim, orçamentos adequados devem ser alocados e mecanismos devem ser desenvolvidos para monitorar a implementação de legislação e políticas no nível subnacional.

C. Obrigações extraterritoriais, cooperação internacional e alocação de recursos

43. Os Estados Partes têm obrigações ,tanto dentro quanto fora de seus territórios, para assegurar a plena implementação da Convenção, inclusive nas áreas de redução do risco de desastres e mitigação e adaptação às mudanças climáticas. Medidas como limitar o uso de combustíveis fósseis, reduzir a poluição transfronteiriça e as emissões de gases de efeito estufa e promover a transição para fontes de energia renováveis são consideradas etapas cruciais na mitigação das mudanças climáticas e dos impactos negativos dos efeitos adversos das mudanças climáticas e desastres globalmente sobre os direitos humanos. Em suas resoluções 26/27 e 29/15, o Conselho de Direitos Humanos observou que a natureza global das mudanças climáticas exigia a mais ampla cooperação possível de todos os países e sua participação em uma resposta internacional eficaz e apropriada.²⁰
44. Atualmente, há um nível insuficiente de recursos dedicados a abordar as causas estruturais subjacentes à desigualdade de gênero que aumentam a exposição das mulheres aos riscos de desastre e aos efeitos das mudanças climáticas e para desenvolver programas sensíveis a gênero nessas áreas. Países de baixa renda e climaticamente vulneráveis enfrentam desafios específicos no desenvolvimento,

²⁰ Em seu relatório de 2016 (A/HRC/31/52, nota de rodapé 27), o Relator Especial sobre direitos humanos e meio ambiente observou que “o fracasso dos Estados em lidar efetivamente com mudanças climáticas através de cooperação internacional impediria que seus estados cumprissem deveres previstos na legislação de direitos humanos para proteger e concretizar os direitos humanos daqueles sob a sua própria jurisdição”.

implementação e monitoramento de políticas e programas sensíveis a gênero de redução de riscos de desastres e prevenção, mitigação e adaptação a desastres, bem como na promoção de acesso à tecnologia acessível, devido à disponibilidade limitada de recursos nacionais, financiamento público e assistência ao desenvolvimento.

45. De acordo com a Convenção e outros instrumentos internacionais de direitos humanos, uma alocação adequada e efetiva de recursos financeiros e técnicos para desastres com perspectiva de gênero e prevenção, mitigação e adaptação às mudanças climáticas, deve ser assegurada tanto pelos orçamentos nacionais como pela cooperação internacional. Quaisquer medidas tomadas pelos Estados Partes para prevenir, mitigar e responder às mudanças climáticas e desastres dentro de suas próprias jurisdições ou extraterritorialmente devem estar firmemente fundamentadas nos princípios de direitos humanos de igualdade substantiva e não-discriminação, participação e empoderamento, prestação de contas e acesso à justiça, transparência e no Estado de Direito.

46. Os Estados Partes separadamente e em cooperação com outros, devem:

- a) Tomar medidas efetivas para gerenciar equitativamente os recursos naturais compartilhados, em particular a água, e limitar as emissões de carbono, uso de combustíveis fósseis, desmatamento, degradação do *permafrost* próximo à superfície, degradação do solo e poluição transfronteiriça, incluindo o despejo de resíduos tóxicos e todos os outros fatores ambientais, tecnológicos e biológicos, perigos e riscos que contribuem para as mudanças climáticas e desastres, que tendem a afetar desproporcionalmente as mulheres e meninas;
- b) Aumentar as alocações orçamentárias dedicadas, nos níveis internacional, regional, nacional e local, à resposta de necessidades específicas de gênero em termos de prevenção, preparação, mitigação de desastres e mudanças climáticas e recuperação e adaptação nos setores de infraestrutura e serviços;
- c) Investir na capacidade de adaptação das mulheres através da identificação e apoio a meios de subsistência que sejam resistentes a desastres e mudanças climáticas, que sejam sustentáveis e empoderadores para as mulheres, e em serviços sensíveis a gênero que permitam às mulheres obter acesso e se beneficiar desses meios de subsistência;
- d) Aumentar o acesso das mulheres a esquemas apropriados de redução de risco, tais como proteção social, diversificação de meios de subsistência e seguros;
- e) Integrar uma perspectiva de igualdade de gênero em programas e projetos relevantes internacionais, regionais, nacionais, setoriais e locais, incluindo aqueles financiados com fundos internacionais para o clima e o desenvolvimento sustentável;

- f) Compartilhar recursos, conhecimento e tecnologias para desenvolver a capacidade de adaptação à redução do risco de desastres e às mudanças climáticas entre meninas e mulheres, inclusive fornecendo financiamento adequado, eficaz e transparente administrado por meio de processos participativos, confiáveis e não discriminatórios;
- g) Assegurar que os Estados, organizações internacionais e outras entidades que forneçam recursos técnicos e financeiros para a redução do risco de desastres, desenvolvimento sustentável e mudanças climáticas incorporem uma perspectiva de igualdade de gênero e direitos das mulheres no desenho, implementação e monitoramento de todos os programas e estabeleçam mecanismos eficazes e adequados de responsabilização em matéria de direitos humanos.

D. Atores não estatais e obrigações extraterritoriais

- 47. O setor privado e as organizações da sociedade civil podem desempenhar um papel importante na redução do risco de desastres, na resiliência climática e na promoção da igualdade de gênero, em nível nacional e quando operam transnacionalmente. O desenvolvimento de parcerias público-privadas é promovido através de vários mecanismos, inclusive no contexto da Agenda 2030. Essas parcerias podem fornecer os recursos financeiros e técnicos necessários para permitir a criação de novas infraestruturas destinadas à redução do risco de desastres e meios de subsistência resistentes ao clima.
- 48. Os Princípios Orientadores das Nações Unidas sobre Empresas e Direitos Humanos, estipula que as empresas têm responsabilidade direta de respeitar e proteger os direitos humanos, agir com a devida diligência para prevenir violações de direitos humanos e fornecer recursos eficazes para violações de direitos humanos ligadas às suas operações. Para garantir que as atividades do setor privado nos campos de redução de riscos de desastres e mudanças climáticas respeitem e protejam os direitos humanos das mulheres, deve-se garantir responsabilidade e que haja participação e fiscalização sensíveis a questões gênero e sujeitas a monitoramento e a avaliações regulares baseadas em direitos humanos.
- 49. Os Estados Partes devem regular as atividades de atores não estatais dentro de sua jurisdição, inclusive quando operam extraterritorialmente. A recomendação geral nº 28 reafirma a exigência do artigo 2 (e) de eliminar a discriminação por qualquer ator público ou privado, que se estende a atos de corporações nacionais que operam extraterritorialmente.
- 50. Organizações da sociedade civil que operem em nível local e internacional, às vezes em parceria com autoridades governamentais e com o setor privado, também têm responsabilidades de assegurar que suas atividades nos campos de mudanças

climáticas e redução e gestão de riscos de desastres não prejudiquem as populações locais, e essas organizações devem tomar medidas para minimizar os danos que podem causar inadvertidamente, simplesmente estando presentes e fornecendo assistência.²¹

51. Em relação a atores não estatais, os Estados Partes devem:

- a) Criar ambientes apropriados ao investimento sensível a gênero na prevenção, mitigação e adaptação aos desastres e às mudanças climáticas, incluindo através do desenvolvimento urbano e rural sustentável, a promoção de energias renováveis e regimes de segurança social.
- b) Incentivar o empreendedorismo entre mulheres e criar incentivos para que mulheres se engajem em negócios envolvidos em desenvolvimento sustentável e atividades de modos de vida resilientes ao clima em áreas como o setor de energia limpa e sistemas alimentares agroecológicos. Empresas que trabalham nessas áreas também devem ser encorajadas a aumentar o número de mulheres que empregam, em particular em cargos de liderança.
- c) Realizar análises de impacto de gênero de quaisquer parcerias público-privadas propostas nas áreas de redução do risco de desastres e mudanças climáticas e garantir que diversos grupos de mulheres estejam envolvidos em seu planejamento, implementação e monitoramento. Deve-se dar atenção especial à garantia de que todos os grupos de mulheres tenham acesso físico e econômico a qualquer infraestrutura e serviços prestados por meio de parcerias público-privadas;
- d) Adotar medidas reguladoras para proteger as mulheres contra violações de direitos humanos por parte de atores do setor privado e garantir que suas próprias atividades, inclusive aquelas realizadas em parceria com o setor privado e a sociedade civil, respeitem e protejam os direitos humanos e que soluções efetivas estejam disponíveis no caso de violações de direitos relacionados à atividades de atores não estatais. Tais medidas devem ser aplicadas às atividades que ocorram dentro e fora do território do Estado Parte em questão.

E. Capacitação e acesso à tecnologia

52. A falta de participação ativa das mulheres em programas relacionados à redução do risco de desastres e mudanças climáticas, em particular no nível local, impede o progresso na implementação dos compromissos de igualdade de gênero e o desenvolvimento de políticas e estratégias coordenadas e efetivas para redução do risco de desastres e resiliência às mudanças climáticas. Devem ser tomadas medidas para aumentar a capacidade e aptidão das mulheres, organizações de direitos das

²¹ Ver A/HRC/28/76, parágrafos 40 (g), 99 e 104.

mulheres e entidades estatais de participarem em avaliações de risco de desastres e clima, que sejam sensíveis às questões de gênero, nos níveis local, nacional, regional e internacional.

53. Em sua declaração sobre gênero e mudanças climáticas, o Comitê observou que as políticas que apoiavam a igualdade de gênero no acesso, uso e controle da ciência e tecnologia e educação formal e informal aumentariam a capacidade de uma nação nas áreas de redução de desastres, mitigação e adaptação às mudanças climáticas (A/65/38, primeira parte, anexo II). No entanto, frequentemente, mulheres têm sido incapazes de obter acesso à tecnologia, oportunidades de treinamento e informação, devido às desigualdades baseadas em gênero.

54. Os Estados Partes devem:

- a) Aumentar a participação das mulheres no desenvolvimento de planos relacionados à redução do risco de desastres e às mudanças climáticas, apoiando sua capacidade técnica e fornecendo recursos adequados para essa finalidade;
- b) Institucionalizar a liderança por mulheres em todos os níveis na prevenção de desastres, preparação, incluindo o desenvolvimento e disseminação de sistemas de aviso prévio, resposta e recuperação e mitigação e adaptação às mudanças climáticas;
- c) Assegurar que as informações de alerta precoce sejam fornecidas usando tecnologia moderna, culturalmente apropriada, acessível e inclusiva, levando em conta as necessidades de diversos grupos de mulheres. Em particular, a extensão da cobertura de Internet e telefonia móvel, bem como outras tecnologias de comunicações confiáveis e de baixo custo, como rádios, e a acessibilidade dessa tecnologia para todas as mulheres, incluindo mulheres pertencentes a grupos indígenas e minoritários, mulheres idosas e mulheres com deficiência devem ser ativamente promovidos no contexto de programas relacionados com a redução do risco de desastres e as alterações climáticas;
- d) Garantir que as mulheres tenham acesso à tecnologia para prevenir e mitigar os efeitos adversos de desastres e mudanças climáticas nas lavouras, gado, residências e empresas e que possam usar e se beneficiar economicamente da adaptação às mudanças climáticas e da tecnologia de mitigação, incluindo aquelas relacionadas à energia renovável e produção agrícola sustentável;
- e) Promover a compreensão, aplicação e uso do conhecimento e habilidades tradicionais das mulheres na redução e resposta a riscos de desastres e na mitigação e adaptação às mudanças climáticas;

- f) Promover e facilitar as contribuições das mulheres para a conceituação, desenvolvimento e uso das tecnologias relacionadas com a redução do risco de desastres e da ciência climática.

VI. áreas específicas de preocupação

A. Direito de viver livre de violência de gênero contra mulheres e meninas

55. Em sua recomendação geral nº 35, o Comitê notou que a violência baseada em gênero contra as mulheres era um dos meios sociais, políticos e econômicos fundamentais pelos quais a posição subordinada das mulheres em relação aos homens e seus papéis estereotipados são perpetuados. Também destacou situações de desastre e a degradação e destruição de recursos naturais como fatores que afetam e exacerbam a violência baseada em gênero contra mulheres e meninas.
56. O Comitê também observou que a violência sexual é comum em crises humanitárias e pode se tornar aguda na sequência de um desastre nacional. Em um momento de estresse elevado, ilegalidade e falta de moradia, as mulheres enfrentam uma ameaça crescente de violência (A/65/38, parte dois, anexo II, parágrafo 6)²².
57. De acordo com a Convenção e com a recomendação geral nº 35, os Estados Partes devem:
- a) Desenvolver políticas e programas para abordar os fatores de risco existentes e novos para a violência baseada em gênero contra as mulheres, incluindo violência doméstica, violência sexual, violência econômica, tráfico de pessoas e casamento forçado, no contexto da redução do risco de desastres e mudanças climáticas, e promover a participação e liderança das mulheres em seu desenvolvimento;
 - b) Garantir que a idade mínima legal para o casamento seja de 18 anos para mulheres e homens. Os Estados Partes devem incluir treinamento sobre a incidência do casamento precoce e forçado para todo o pessoal envolvido em atividades de resposta a desastres. Em parceria com associações de mulheres e outras partes interessadas, devem ser estabelecidos mecanismos, dentro dos planos locais e regionais de gestão de desastres, para prevenir, monitorar e abordar os casamentos precoces e forçados;
 - c) Fornecer mecanismos acessíveis, confidenciais, de apoio e eficazes para todas as mulheres que desejarem denunciar a violência de gênero;

²² Ver também recomendação geral nº 19 (1992) sobre violência contra a mulher e a recomendação geral nº 35 (2017) sobre violência de gênero contra as mulheres, atualizando a recomendação geral nº 19, parágrafo 14.

- d) Desenvolver, em parceria com uma ampla gama de interessados, incluindo associações de mulheres, um sistema de monitoramento e avaliação regular de intervenções destinadas a prevenir e responder à violência baseada em gênero contra mulheres, dentro de programas relacionados à redução do risco de desastres e mudanças climáticas;
- e) Proporcionar treinamento, sensibilização e conscientização para as autoridades, trabalhadores dos serviços de emergência e outros grupos sobre as várias formas de violência com base no gênero que prevalecem em situações de desastre e como preveni-las e enfrentá-las. O treinamento deve incluir informações sobre os direitos e necessidades das mulheres e meninas, incluindo as de grupos indígenas e minorias, mulheres e meninas com deficiência, mulheres e meninas lésbicas, bissexuais e transexuais e pessoas intersexuais, e as maneiras pelas quais elas podem ser expostas e afetadas pela violência de gênero;
- f) Adotar políticas e estratégias de longo prazo para abordar as raízes das causas da violência de gênero contra mulheres em situações de desastre, incluindo a colaboração de homens e meninos, da mídia, líderes tradicionais e religiosos e instituições de ensino, a fim de identificar e eliminar os estereótipos sociais e culturais sobre a condição jurídica e social das mulheres.

B. Direito à educação e à informação

58. O Artigo 10 da Convenção diz respeito à eliminação da discriminação na educação²³. A educação melhora a capacidade das mulheres de participar de seus lares, famílias, comunidades e empresas e de identificar os meios para reduzir o risco de desastres, mitigar mudanças climáticas e desenvolver estratégias de recuperação mais eficazes e, assim, construir comunidades mais resilientes. A educação também aumenta o acesso a oportunidades, recursos, tecnologia e informações que auxiliam na redução do risco de desastres e no desenvolvimento de políticas efetivas relacionadas às mudanças climáticas. A prevenção e mitigação de desastres e mudanças climáticas requerem mulheres e homens bem treinados em disciplinas como economia, agricultura, gestão de recursos hídricos, climatologia, engenharia, direito, telecomunicações e serviços de emergência.
59. No resultado dos desastres, meninas e mulheres, cujo acesso à educação muitas vezes já é limitado como consequência de barreiras sociais, culturais e econômicas, podem enfrentar obstáculos ainda maiores à participação na educação, devido à destruição de infraestrutura, falta de professores e outros recursos, dificuldades econômicas e preocupações com segurança.

²³ Ver a recomendação geral nº 36 (2017) sobre o direito de meninas e mulheres à educação.

60. De acordo com o artigo 10 da Convenção e a recomendação geral nº 36, os Estados Partes devem:

- a) Assegurar, através de inspeções regulares, que a infraestrutura educacional é segura e resiliente o suficiente para resistir a desastres e que recursos adequados são dedicados à proteção de estudantes e educadores dos impactos das mudanças climáticas e desastres;
- b) Alocar recursos e orçamentos adequados para que as escolas e outras instalações educacionais sejam construídas para resistir a riscos, reconstruídas com base em avaliações corretas de riscos de desastres e em códigos de construção e que retornem a funcionar o mais rápido possível após desastres. A reintegração de meninas e outros grupos para os quais a educação não tem sido tradicionalmente valorizada deve ser priorizada por meio de programas de extensão específicos, com vistas a garantir que meninas e mulheres não sejam excluídas da educação após desastres;
- c) Garantir que mulheres e meninas tenham acesso igual à informação, incluindo pesquisa científica e educação que dizem respeito a desastres e mudanças climáticas. Essa informação deve fazer parte dos currículos educacionais centrais em cada nível de instrução;
- d) Priorizar programas educacionais inovadores e flexíveis, sensíveis ao gênero, inclusive no nível da comunidade, para capacitar as mulheres a desenvolver as habilidades necessárias para adaptar-se às mudanças climáticas e engajar-se em iniciativas de desenvolvimento sustentável. Programas específicos e bolsas de estudo devem ser estabelecidos para apoiar meninas e mulheres na realização de educação e treinamento em todas as áreas relacionadas à redução e gestão do risco de desastres e às ciências ambientais e climáticas.

C. Direitos ao trabalho e à proteção social

61. Desastres e mudanças climáticas afetam diretamente as mulheres, em particular as que vivem na pobreza, por terem um impacto sobre seus meios de subsistência. As desigualdades econômicas entre mulheres e homens estão enraizadas e reforçadas através da discriminação, incluindo restrições ao direito de propriedade e controle de terras e bens, remuneração desigual, concentração de mulheres em empregos precários, informais e instáveis, assédio sexual e outras formas de violência no local de trabalho, discriminação em relação à gravidez no trabalho, divisões de gênero do trabalho doméstico e subvalorização das contribuições das mulheres no trabalho doméstico, comunitário e de cuidado, bem como discriminação no local de trabalho incluindo exploração sexual e laboral, grilagem e destruição ambiental por indústrias extrativistas abusivas e devido a atividades industriais e/ou

agroindustriais irregulares. Toda essa discriminação baseada em gênero limita a capacidade das mulheres de prevenir e se adaptar aos danos gerados por desastres e mudanças climáticas.

62. O fardo do cuidado e do trabalho doméstico geralmente é aumentado para as mulheres após os desastres. A destruição de estoques de alimentos, moradia e infraestrutura, como abastecimento de água e energia, e a ausência de sistemas de proteção social e serviços de saúde, têm consequências específicas para mulheres e meninas. O resultado de tais desigualdades de gênero é o aumento dos níveis de vulnerabilidade e mortalidade entre mulheres e meninas, as quais frequentemente dispõem de menos tempo para se dedicar às atividades econômicas ou para obter acesso aos recursos, incluindo informação e educação, necessários para recuperação e adaptação²⁴.
63. As desigualdades sociais e jurídicas restringem ainda mais a capacidade das mulheres de se deslocarem para áreas mais seguras e menos propensas a desastres e podem limitar os direitos das mulheres ao acesso a serviços financeiros, crédito, benefícios previdenciários e posse segura de terras e outros recursos produtivos²⁵.
64. Os Estados Partes devem:
- a) Investir em sistemas de proteção social sensíveis ao gênero e serviços sociais que reduzam as desigualdades econômicas entre mulheres e homens e que permitam que as mulheres mitiguem o risco de desastres e se adaptem aos efeitos adversos das mudanças climáticas. Os critérios de elegibilidade dos sistemas de proteção social devem ser monitorados de perto para assegurar que sejam acessíveis a todos os grupos de mulheres, incluindo mulheres chefes de família, mulheres solteiras, deslocadas internas, mulheres migrantes e refugiadas e mulheres com deficiência;
 - b) Assegurar a resiliência a desastres de locais de trabalho e de infraestruturas críticas, incluindo reatores nucleares e usinas, através de inspeções regulares e adoção de códigos de segurança predial e outros sistemas para garantir que tais infraestruturas, em particular aquelas necessárias para geração de renda e atividades domésticas, tornem-se operacionais o mais rápido possível após os desastres;
 - c) Garantir o direito igualitário das mulheres a oportunidades de emprego decentes e sustentáveis, conforme previsto no artigo 11 da Convenção, e aplicar esse direito no contexto da prevenção, gestão e recuperação de desastres e em conexão com a adaptação às mudanças climáticas tanto em áreas urbanas quanto rurais;

²⁴ Ver, por exemplo, A/55/38, parágrafo 339.

²⁵ Ver recomendação geral no. 29 (2013) sobre as consequências econômicas do casamento, relações familiares e sua dissolução e a recomendação geral nº 34 (2016) sobre os direitos das mulheres rurais.

- d) Facilitar a igualdade de acesso das mulheres aos mercados, serviços financeiros, esquemas de crédito e seguro e, regular a economia informal para assegurar que as mulheres possam requerer pensões e outros direitos de seguridade social relacionados com o emprego;
- e) Reconhecer e abordar os encargos desiguais do trabalho não remunerado e de cuidados prestados pelas mulheres, incluindo nas políticas relativas aos desastres e ao clima. Políticas e programas devem ser desenvolvidos para avaliar, reduzir e redistribuir a carga de gênero das tarefas de cuidado, que recaem majoritariamente sobre as mulheres, tais como programas de conscientização sobre o compartilhamento igual de trabalho doméstico e trabalho não-remunerado, a introdução de medidas que economizam tempo e a inclusão de tecnologia, serviços e infraestrutura apropriada;
- f) Proteger e promover o direito das mulheres ao acesso à capacitação em áreas de trabalho não-tradicionais, inclusive na economia verde, e modos de vida sustentáveis, que lhes permitiriam projetar, participar, gerenciar e monitorar as iniciativas de prevenção, preparação, mitigação e adaptação a desastres e mudanças climáticas, e melhor equipá-las para se beneficiar de tais intervenções.

D. Direito à saúde

65. Nos termos do artigo 12 da Convenção, os Estados Partes devem garantir a igualdade substantiva entre mulheres e homens na provisão de serviços de saúde, incluindo serviços de saúde sexual e reprodutiva e serviços de saúde mental e psicológica. As medidas que os Estados Partes devem adotar, de acordo com o artigo 12, para respeitar, proteger e cumprir o direito à saúde para todas as mulheres estão detalhadas na recomendação geral do Comitê Nº 24 (1999) sobre mulheres e saúde. Os serviços e sistemas de saúde, incluindo os serviços de saúde sexual e reprodutiva, devem estar disponíveis, acessíveis, aceitáveis e de boa qualidade, mesmo no contexto de desastres²⁶. Para tanto, devem ser tomadas medidas para assegurar que as políticas de resiliência, orçamentos e atividades de monitoramento sensíveis a gênero para mudanças climáticas e desastres sejam totalmente integradas aos serviços e sistemas de saúde²⁷.
66. As alterações climáticas e os desastres, incluindo as pandemias, influenciam a prevalência, distribuição e gravidade de doenças novas e reemergentes. A suscetibilidade de mulheres e meninas à doença é aumentada como resultado das

²⁶ OMS, "Gender inequities in environmental health", EUR/5067874/151 (2008).

²⁷ Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas, *Mudanças Climáticas 2014: Impactos, Adaptação e Vulnerabilidade – Parte A: Aspectos Global e Setorial, Contribuição do Grupo de Trabalho II ao Quinto Relatório de Avaliação do Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas* (Nova Iorque, Cambridge University Press, 2014), p. 733.

desigualdades no acesso à alimentação, nutrição e cuidados de saúde e das expectativas sociais de que as mulheres agirão como cuidadoras primárias para crianças, idosos e doentes.

67. Os Estados Partes devem assegurar que políticas detalhadas e alocações orçamentárias sejam feitas para promover, proteger e cumprir o direito das mulheres à saúde, incluindo saúde sexual e reprodutiva e educação sexual abrangente, apropriada à idade, saúde mental e psicológica, higiene e saneamento. As provisões para cuidados pré e pós-natais, como cuidados obstétricos de emergência e apoio ao aleitamento materno, devem fazer parte de estratégias, planos e programas relacionados a mudanças climáticas e desastres.

68. Em particular, os Estados Partes devem:

- a) Assegurar a participação, inclusive em cargos de tomada de decisão, de diversos grupos de mulheres e meninas no planejamento, implementação e monitoramento de políticas e programas de saúde e no planejamento e gestão de serviços de saúde integrados para mulheres no contexto de gestão de risco de desastres e mudanças climáticas;
- b) Investir em sistemas e serviços de saúde resilientes ao clima e a desastres e alocar o máximo de seus recursos disponíveis aos determinantes subjacentes da saúde, como água potável, instalações adequadas de nutrição e saneamento e manejo da higiene menstrual. Esses investimentos devem ser voltados para a transformação dos sistemas de saúde, de modo que sejam sensíveis às mudanças nas necessidades de saúde decorrentes de mudanças climáticas e desastres e suficientemente resilientes para lidar com essas novas demandas;
- c) Assegurar a remoção de todas as barreiras ao acesso de mulheres e meninas a serviços de saúde, educação e informação, inclusive nas áreas de saúde mental e psicológica, tratamento oncológico e saúde sexual e reprodutiva e, em particular, alocar recursos para o rastreamento de câncer, saúde mental e programas de aconselhamento e programas para a prevenção e tratamento de infecções sexualmente transmissíveis, incluindo o HIV, e tratamento para a SIDA, antes, durante e após desastres;
- d) Dar prioridade ao fornecimento de informações e serviços de planejamento familiar e saúde sexual e reprodutiva, dentro dos programas de prontidão e resposta a desastres, incluindo acesso à anticoncepção de emergência, profilaxia pós-exposição para HIV, tratamento da SIDA e aborto seguro e redução das taxas de mortalidade materna através de serviços de maternidade seguros, a provisão de parteiras qualificadas e assistência pré-natal;
- e) Monitorar a provisão de serviços de saúde para as mulheres por organizações públicas, não-governamentais e privadas, para garantir igualdade de acesso e

qualidade de atenção que responda às necessidades específicas de saúde de grupos diversos de mulheres, no contexto de desastres e mudanças climáticas;

- f) Exigir que todos os serviços de saúde que operam em situações de desastre funcionem para promover os direitos humanos das mulheres, incluindo os direitos de autonomia, privacidade, confidencialidade, consentimento informado, não-discriminação e liberdade de escolha. Medidas específicas para garantir a promoção e proteção dos direitos das mulheres e meninas com deficiência, mulheres e meninas pertencentes a grupos indígenas e minorias, mulheres e meninas lésbicas, bissexuais e transexuais, pessoas intersexuais, mulheres idosas e mulheres e meninas pertencentes a outros grupos marginalizados devem ser explicitamente incluídas nas políticas e normas de atenção à saúde relativas a situações de desastre;
- g) Garantir que os currículos de treinamento para profissionais de saúde, inclusive em serviços de emergência, incorporem cursos abrangentes, obrigatórios e sensíveis a gênero sobre saúde da mulher e direitos humanos, em particular violência de gênero. Os prestadores de serviços de saúde devem estar cientes das ligações entre o aumento do risco de desastres, as mudanças climáticas e o crescente potencial de emergências de saúde pública, como resultado da mudança dos padrões de doenças. A capacitação também deve incluir informações sobre os direitos das mulheres com deficiência e sobre mulheres pertencentes a grupos indígenas, minorias e outros grupos marginalizados;
- h) Coletar e compartilhar dados sobre diferenças de vulnerabilidades, com base no gênero, para doenças infecciosas e não-infecciosas que ocorrem em situações de desastre e como resultado das mudanças climáticas. Essa informação deve ser usada para desenvolver planos e estratégias de ação integrados, baseados em direitos humanos, para desastres e mudanças climáticas.

E. Direito a um padrão adequado de vida

Alimentação, terra, moradia, água e saneamento

69. Os impactos das mudanças climáticas já estão sendo experimentados em muitas áreas, em conexão com a diminuição da segurança alimentar, degradação da terra e disponibilidade mais limitada de água e outros recursos naturais. Há evidências de que os efeitos da insegurança alimentar, da terra e da água não são neutros em termos de gênero e que as mulheres são mais propensas a sofrer subnutrição e desnutrição em tempos de escassez de alimentos²⁸. Também foi demonstrado que

²⁸ Ver, por exemplo, CEDAW/C/NPÇ/CO/4-5.

mulheres e meninas, que são aquelas com a principal responsabilidade pelo crescimento, coleta e preparação de alimentos e coleta de combustível e água em muitas sociedades, são desproporcionalmente afetadas pela falta de fontes de água potável e combustível disponíveis, seguras e acessíveis. A carga adicional imposta às mulheres e meninas por tal escassez de recursos relacionados ao clima consome tempo, causa dificuldades físicas, aumenta a exposição ao risco de violência e aumenta o estresse²⁹.

70. As mulheres, em particular mulheres rurais e indígenas, são diretamente afetadas por desastres e mudanças climáticas, como produtoras de alimentos e trabalhadoras agrícolas, porque elas compõem a maioria dos pequenos agricultores e agricultores de subsistência e, uma proporção significativa dos trabalhadores rurais. Como resultado de leis discriminatórias e normas sociais, as mulheres têm acesso limitado à garantia da posse da terra. Por outro lado, as terras agrícolas que lhes são alocadas tendem a ser de qualidade inferior e mais propensas a inundações, erosão ou outros eventos climáticos adversos. Devido à crescente taxa de migração entre os homens nas áreas afetadas pelas mudanças climáticas, as mulheres são deixadas com a responsabilidade exclusiva pela agricultura, ainda que não possuam o reconhecimento legal e social da propriedade da terra necessária para se adaptar à evolução das mudanças climáticas de forma eficaz. As mulheres também são indiretamente afetadas pelos impactos de eventos relacionados ao clima no preço dos alimentos.
71. Os artigos 12 e 14 da Convenção contêm garantias específicas sobre nutrição e a participação igualitária das mulheres na tomada de decisões sobre produção e consumo de alimentos. Além disso, as principais obrigações dos Estados Partes para eliminar a discriminação, delineada no artigo 2, modificam padrões culturais de comportamento baseados em estereótipos discriminatórios, no artigo 5 (a), para garantir a igualdade perante a lei, no artigo 15, e a igualdade no casamento e nas relações familiares, no artigo 16, é de importância central para abordar os direitos das mulheres à terra e aos recursos produtivos, que são vitais para garantir o direito à alimentação e à subsistência sustentável.
72. Os Estados Partes devem:
- a) Promover e proteger os direitos iguais das mulheres à alimentação, habitação, saneamento, terra e recursos naturais, incluindo água potável adequada, água para uso doméstico e produção de alimentos, e tomar medidas positivas para garantir a disponibilidade e acessibilidade desses direitos, mesmo em tempos de escassez. Deve ser dada especial atenção à garantia de que as mulheres que vivem na pobreza, em particular as que vivem em assentamentos informais em áreas urbanas e rurais,

²⁹ OMS, “Gênero, mudanças climáticas e saúde”.

tenham acesso a moradia adequada, água potável, saneamento e alimentos, especialmente no contexto de desastres e mudanças climáticas;

- b) Aumentar a resiliência das mulheres aos impactos de desastres e mudanças climáticas, identificando e apoiando meios de subsistência que sejam sustentáveis e empoderadores, e desenvolva serviços sensíveis ao gênero, incluindo serviços de extensão para ajudar as mulheres agricultoras, que permitam o acesso e benefício das mulheres a esses meios de subsistência;
- c) Desenvolver planos e políticas de desenvolvimento participativos, sensíveis ao gênero, que integrem uma abordagem baseada em direitos humanos, a fim de garantir o acesso sustentável a moradia, alimentos, água e saneamento adequados. Deve ser dada prioridade à garantia de acessibilidade dos serviços para todas as mulheres;
- d) Adotar legislação, programas e políticas e alocar orçamentos para eliminar a falta de moradia e assegurar que moradia adequada e resistente a desastres esteja disponível e acessível a todas as mulheres, incluindo aquelas com deficiências. Devem ser tomadas medidas para proteger as mulheres contra o despejo forçado e assegurar que os sistemas de habitação social e de assistência ao arrendamento sejam prioritários e respondam às necessidades específicas de grupos de mulheres.

F. Direito à liberdade de locomoção

73. A crescente frequência e intensidade de eventos climáticos extremos e a degradação ambiental resultante das mudanças climáticas provavelmente levarão a um deslocamento populacional significativo dentro e fora dos países.³⁰
74. O Comitê e diversos outros órgãos internacionais de direitos humanos, inclusive o Comitê Internacional sobre a Proteção dos Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes e dos Membros das suas Famílias, reconheceram que os desastres e as mudanças climáticas estão entre os fatores de migração, em particular entre as mulheres.³¹ Em várias regiões, as mudanças climáticas e os desastres estão contribuindo para um aumento na migração de mulheres, por conta própria, para setores de trabalho feitos predominantemente por mulheres, com o propósito de

³⁰Entidade das Nações Unidas para a Igualdade de Gênero e o Empoderamento das Mulheres, “Addressing gender dimensions in large-scale movements of refugees and migrants”, declaração conjunta do Comitê para a Proteção dos Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes e Membros de Suas Famílias, Comitê sobre a Eliminação da Discriminação contra as Mulheres, a Entidade das Nações Unidas para a Igualdade de Gênero e o Empoderamento das Mulheres e o Gabinete do Alto Comissário das Nações Unidas para os Direitos Humanos, 19 de setembro de 2016.

³¹ Ibidem. Ver também a recomendação geral nº 26 (2008) sobre mulheres trabalhadoras migrantes.

apoiar os membros da família que não têm mais oportunidades locais de subsistência.

75. As mulheres migrantes enfrentam um risco elevado de violência baseada no gênero, incluindo o tráfico de pessoas e outras formas de discriminação em trânsito, nos campos, nas fronteiras e nos países de destino. As mulheres também podem enfrentar violações específicas dos direitos humanos durante a migração e no destino, devido à falta de serviços adequados de saúde sexual, reprodutiva e mental e discriminação no acesso ao emprego, segurança social, educação, habitação, documentos legais como nascimento ou casamento, certificados e justiça. As mulheres e meninas migrantes estão frequentemente sujeitas a formas de discriminação que se cruzam. As mulheres que migram também podem ser vulneráveis aos impactos das mudanças climáticas nas áreas de destino, em particular nos centros urbanos dos países em desenvolvimento.
76. Em muitos contextos, no entanto, as mulheres são impedidas de deixar as regiões que estão em alto risco de desastre ou para migrar a fim de restabelecer suas vidas, na sequência de eventos climáticos extremos.³² Estereótipos baseados no gênero, responsabilidades domésticas, leis discriminatórias, falta de recursos econômicos e acesso limitado ao capital social frequentemente restringem a capacidade das mulheres de migrar.
77. As mulheres que são deixadas para trás quando os membros masculinos da família migram podem também se encontrar tendo que assumir tarefas não tradicionais de liderança econômica e comunitária para as quais tiveram pouca preparação ou treinamento, como quando ocorrem desastres e as mulheres devem assumir a responsabilidade primária por elas, coordenando os esforços de mitigação, recuperação e adaptação.
78. De acordo com a Convenção e a recomendação geral N.º 26 (2008) sobre mulheres trabalhadoras migrantes e a recomendação geral n.º 32, os Estados Partes devem:
- a) Assegurar que as políticas de migração e desenvolvimento sejam sensíveis às questões de gênero e que incluam considerações sólidas sobre riscos de desastres e reconheçam os desastres e as mudanças climáticas como importantes fatores impulsionadores do deslocamento interno e da migração. Essa informação deve ser incorporada nos planos nacionais e locais para monitorar e apoiar os direitos das mulheres e meninas durante a migração e o deslocamento;
 - b) Facilitar a participação de mulheres migrantes, incluindo aquelas que foram deslocadas em razão de desastres e mudanças climáticas, no desenvolvimento, implementação e monitoramento de políticas destinadas a proteger e promover

³² Banco Asiático de Desenvolvimento, *Gender Equality and Food Security: Women's Empowerment as a Tool against Hunger* (Mandaluyong City, Filipinas, 2013), p. 12.

seus direitos humanos em todas as fases da migração. Devem ser realizados esforços especiais para envolver as mulheres migrantes na concepção de serviços apropriados em áreas que incluem saúde mental e apoio psicossocial, saúde sexual e reprodutiva, educação e formação, emprego, habitação e acesso à justiça;

- c) Assegurar equilíbrio de gênero nas polícias de fronteira, o pessoal militar e funcionários governamentais responsáveis pelo recebimento de migrantes e treinar esses grupos sobre os danos específicos de gênero que as mulheres migrantes podem enfrentar, incluindo o aumento do risco de violência;
- d) Integrar considerações relacionadas à mobilidade humana nas políticas de redução do risco de desastres e mitigação e adaptação às mudanças climáticas, levando em consideração os direitos e necessidades específicos de mulheres e meninas, incluindo mulheres solteiras e mulheres chefes de família, antes, durante e após desastres.

VII. Divulgação e Relatórios

- 79. Para prevenir e mitigar efetivamente os impactos de desastres e mudanças climáticas, os Estados Partes e outras partes interessadas devem tomar medidas mensuráveis e direcionadas para coletar, analisar e disseminar informações e dados sobre o desenvolvimento de estratégias, políticas e programas destinados a abordar as desigualdades de gênero, reduzir o risco de desastres e aumentar a resiliência aos efeitos adversos das mudanças climáticas.
- 80. Redes cooperativas entre organizações da sociedade civil que trabalham no campo da igualdade de gênero e aquelas que trabalham na assistência humanitária, redução do risco de desastres e mudanças climáticas devem ser estabelecidas e devem incluir instituições nacionais de direitos humanos, agências governamentais em todos os níveis e organizações internacionais.
- 81. Para assegurar que sistemas efetivos de monitoramento e elaboração de relatórios sejam estabelecidos, os Estados Partes devem:
 - a) Projetar e institucionalizar mecanismos confiáveis para coletar e analisar dados e monitorar e disseminar os achados em todas as áreas relevantes para redução do risco de desastres, mudanças climáticas e igualdade de gênero;
 - b) Garantir a participação das mulheres nos níveis subnacional, nacional, regional e internacional na coleta e análise de dados e no monitoramento e disseminação dos resultados;

- c) Incluir informações em seus relatórios periódicos ao Comitê sobre as estruturas legais, estratégias, orçamentos e programas que implementarem para assegurar que os direitos humanos das mulheres sejam promovidos e protegidos dentro das políticas relacionadas às mudanças climáticas e à redução do risco de desastres;
- d) Traduzir a presente recomendação geral em idiomas nacionais e locais, inclusive línguas indígenas e minoritárias, e divulgá-la amplamente a todos os ramos do governo, sociedade civil, mídia, instituições acadêmicas e organizações de mulheres.