

# MULHERES PRIVADAS DE LIBERDADE NAS AMÉRICAS



**OEA**

Mais direitos para mais gente

Comissão Interamericana de Direitos Humanos

# Mulheres privadas de liberdade nas Américas

2023

*Com publicação original em espanhol, em março de 2023, este relatório foi traduzido para o português e publicado nesta versão a partir de parceria entre a CIDH e o Ministério da Justiça e Segurança Pública do Brasil.*

**18 de março de 2025.**



*Documento elaborado graças ao apoio da Fundação Pan-Americana para o Desenvolvimento (PADF) no âmbito do “Projeto Regional de Direitos Humanos e Democracia” e foi possível graças ao apoio do povo dos Estados Unidos da América por meio da Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional (USAID). As opiniões aqui expressas pertencem exclusivamente à Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) e não refletem necessariamente as posturas da PADF, da USAID ou do governo dos Estados Unidos.*

## COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS

### Integrantes

Margarette May Macaulay  
Esmeralda Arosemena de Troitiño  
Roberta Clarke  
Joel Hernández García  
Julissa Mantilla Falcón  
Edgar Stuardo Ralón Orellana Carlos  
Bernal Pulido

### Secretária Executiva

Tania Reneaum Panszi

### Chefe de Gabinete da Secretaria Executiva da CIDH

Patricia Colchero

### Secretária Executiva Adjunta de Monitoramento, Promoção e Cooperação Técnicas em Direitos Humanos

María Claudia Pulido

### Secretário Executivo Adjunto para o Sistema de Casos e Petições

Jorge Meza Flores

### Relatora Especial sobre os Direitos Econômicos, Sociais, Culturais e Ambientais

Soledad Garcia Muñoz

### Relator Especial para a Liberdade de Expressão

Pedro Vaca Villarreal

---

### Dados de catalogação na publicação da Organização dos Estados Americanos (OEA)

Inter-American Commission on Human Rights. Informe sobre mujeres privadas de libertad en las Américas: aprobado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos el 8 de marzo de 2023 / Comisión Interamericana de Derechos Humanos. p. ; cm. (OAS. Documentos oficiales; OEA/Ser.L)

ISBN 978-0-8270-7683-9

1. Human rights. 2. Women's rights--America. 3. Female offenders--America. 4. Women ex-convicts--Social conditions--America. I. Title. II. Series.

OEA/Ser.LV/II.doc.91/23

---

*O comissário Carlos Bernal Pulido deu seu voto fundamentado parcialmente contra o relatório. Este parecer fundamentado está disponível na Secretaria Executiva da CIDH.*

# ÍNDICE

RESUMO .....	8
I. INTRODUÇÃO .....	15
II. PRISÃO DE MULHERES .....	21
1. Redução das oportunidades econômicas e educacionais e situações de pobreza ....	24
2. Responsabilidades de cuidado e limitações financeiras .....	25
3. Violência, coerção, ameaças ou influência .....	26
4. Uso de drogas .....	27
5. Outras situações de preocupação .....	28
1. Falta de proporcionalidade no tratamento de infrações relacionadas com as drogas	32
2. Utilização excessiva da prisão preventiva e não aplicação de medidas alternativas .	35
3. Impossibilidade de acesso a benefícios processuais que limitem o uso da prisão ....	37
4. Impacto das políticas de drogas no encarceramento de mulheres .....	39
1. Ausência de dados sobre o grupo familiar das mulheres .....	43
2. Separação de filhas e filhos e perda de laços familiares .....	44
3. Desafios em manter contato com as pessoas sob seus cuidados .....	45
4. Perda da responsabilidade parental .....	46
5. Efeitos do encarceramento feminino nas crianças .....	48
1. Crescimento da população carcerária feminina .....	49
2. Fatores de envolvimento na prática de crimes .....	50
3. Políticas contra o crime organizado e seu impacto no encarceramento de mulheres	51
b) Restrições aos benefícios que reduzem o tempo de prisão .....	53
c) Falta de proporcionalidade no tratamento de condutas e seu impacto no encarceramento feminino .....	53
III. SITUAÇÃO DAS MULHERES PRIVADAS DE LIBERDADE NA REGIÃO .....	57
1. Ausência de uma perspectiva de gênero na coleta de dados .....	60
2. Infraestrutura prisional inadequada .....	61
3. Sujeição a atos de violência .....	65
1. Mulheres grávidas, pós-parto e lactantes .....	75
2. Crianças que vivem em centros de detenção com suas mães .....	80
IV. MEDIDAS ALTERNATIVAS À PRIVAÇÃO DE LIBERDADE .....	88
A. <i>Práticas na região</i> .....	88
1. Contexto sobre a Aplicação de Medidas Alternativas nas Américas .....	88
2. Medidas alternativas com perspectiva de gênero .....	92
3. Medidas posteriores à condenação .....	98
B. <i>Obstáculos à implementação de medidas alternativas com perspectiva de gênero</i> .....	100
1. Desafios no acesso a medidas alternativas .....	100
2. Desafios na implementação de medidas devido à falta de mecanismos .....	103
C. <i>Medidas alternativas e benefícios da liberação com foco de gênero no norte da América Central</i> .....	105
1. Práticas do Estado .....	105
2. Desafios específicos na implementação de alternativas .....	106

<b>V. REINSERÇÃO SOCIAL DAS MULHERES .....</b>	<b>109</b>
<b>A. Principais obstáculos à reinserção social das mulheres .....</b>	<b>109</b>
1. Desafios na implementação de programas.....	109
2. Transição entre a vida na prisão e a vida fora da privação de liberdade.....	116
<b>B. Práticas na região .....</b>	<b>121</b>
1. Dados sobre a participação de mulheres detidas em programas de reintegração ...	121
2. Programas de reintegração social com perspectiva de gênero estabelecidos na região .....	122
3. Mecanismos de acompanhamento .....	128
<b>C. Programas de reinserção social no norte da América Central .....</b>	<b>128</b>
1. Programas de reinserção social com perspectiva de gênero .....	128
2. Mecanismos de acompanhamento .....	130
<b>VI. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES .....</b>	<b>132</b>
<b>A. Encarceramento de mulheres .....</b>	<b>133</b>
Medidas gerais relativas às políticas de luta contra a criminalidade .....	133
Incorporação de uma perspectiva de gênero no julgamento das mulheres .....	134
<b>B. Situação das mulheres privadas de liberdade.....</b>	<b>134</b>
Integração da perspectiva de gênero nas políticas prisionais .....	134
Coleta de dados sensível ao gênero.....	135
Adaptação da infraestrutura prisional.....	135
Ações para promover a manutenção dos laços familiares .....	135
Dever de agir com a devida diligência reforçada face a atos de violência baseada no gênero.....	136
Cuidados de saúde sensíveis ao gênero .....	137
Proteção dos grupos em situações particulares de risco.....	137
<b>C. Medidas alternativas à prisão.....</b>	<b>139</b>
Implementação de medidas alternativas com perspectiva de gênero .....	139
Ações para enfrentar os desafios na implementação de medidas alternativas.....	140
Adoção de mecanismos de monitoramento e acompanhamento .....	141
Abordagem dos fatores de envolvimento com a prática de crimes .....	141
<b>D. Reintegração social das mulheres.....</b>	<b>142</b>
Medidas gerais.....	142
Ações com perspectiva de gênero .....	142
Individualização dos planos de reintegração .....	142
Medidas destinadas a facilitar a transição entre a vida prisional e a vida fora da privação de liberdade.....	143
Acompanhamento dos programas de reinserção social das mulheres.....	144
<b>PARECER FUNDAMENTADO DO COMISSÁRIO CARLOS BERNAL PULIDO EM RELAÇÃO AO RELATÓRIO SOBRE MULHERES PRIVADAS DE LIBERDADE NAS AMÉRICAS .....</b>	<b>146</b>



# RESUMO



## RESUMO

1. Em seu *Relatório sobre Medidas para Reduzir o Uso da Prisão Provisória nas Américas*, a Comissão analisou os efeitos das políticas penais de drogas sobre o encarceramento em geral e, especificamente, sobre as mulheres. Nesse sentido, o relatório destacou que, embora as mulheres encarceradas continuem representando uma pequena proporção do total de pessoas privadas de liberdade — 8% na região —, seus níveis de encarceramento aumentaram nos últimos anos. Isso se deve principalmente ao endurecimento das políticas criminais de drogas e à falta de uma perspectiva de gênero para enfrentar o problema, ao não levar em consideração fatores como: (i) baixo nível de participação na ação delituosa; (ii) ausência de violência na prática dessas condutas; (iii) impacto diferencial de sua prisão sobre os dependentes; (iv) ausência de foco na reinserção social nas políticas prisionais; e (v) a situação de violência e exclusão que enfrentam na região. Além disso, a CIDH adverte que as mulheres detidas nas Américas enfrentam impactos desproporcionalmente graves devido à falta de atenção às necessidades específicas derivadas de seu gênero.
2. Nesse contexto, o objetivo deste estudo é analisar: as causas que levam ao encarceramento feminino; o impacto desproporcional que a privação de liberdade causa sobre as pessoas sob seus cuidados, considerando que são as mulheres que geralmente assumem as tarefas de cuidado e que a maioria das mulheres encarceradas são mães; a situação especial de risco enfrentada pelas mulheres privadas de liberdade no contexto de sua detenção; os desafios enfrentados pelas mulheres presas; práticas no âmbito das medidas alternativas; e os principais obstáculos que as mulheres enfrentam para se reintegrar à sociedade. O estudo foca particularmente na situação das mulheres nos países do norte da América Central. Além disso, o relatório desenvolve normas e fornece recomendações sobre os mesmos temas. Nesse sentido, a CIDH espera que este relatório seja útil para que os Estados implementem políticas estatais com perspectiva de gênero, centradas no respeito aos direitos das mulheres em contato com o sistema de justiça criminal.
3. A Comissão enfatiza que este estudo dá ênfase à adoção de medidas para reduzir o encarceramento feminino, bem como à incorporação de uma perspectiva de gênero nas políticas penitenciárias, a fim de garantir os direitos das mulheres no contexto de sua detenção. Da mesma forma, o relatório destaca a relevância da aplicação de medidas alternativas à prisão que permitam que tanto as mulheres processadas quanto as condenadas permaneçam em liberdade, considerando os efeitos desproporcionais de sua prisão e o impacto diferenciado que sua detenção tem sobre as pessoas sob seus cuidados, já que a maioria das mulheres detidas são mães e geralmente são as principais responsáveis pelo cuidado de outras pessoas. Finalmente, este estudo destaca a importância de os Estados adotarem políticas ou programas sensíveis ao gênero destinados a facilitar a reintegração na sociedade das mulheres postas em liberdade.



## ***Encarceramento***

4. A Comissão identifica que o aumento do número de mulheres detidas na região deriva principalmente do endurecimento das políticas criminais de drogas e da falta de uma perspectiva de gênero para enfrentar o problema; enquanto nos países do norte da América Central, as políticas de combate ao crime organizado são caracterizadas pela falta de uma abordagem de gênero. Essas políticas são apresentadas como a causa do aumento do encarceramento feminino nessa sub-região, especialmente por extorsão e outros crimes relacionados às drogas. Nesse contexto, a maioria das mulheres encarceradas na região está envolvida na prática de crimes como resultado de vários fatores ligados principalmente à redução das oportunidades econômicas e educacionais que levam a situações de pobreza, responsabilidades financeiras em relação às pessoas sob seus cuidados, contextos de violência e uso de drogas. Da mesma forma, existem outras situações preocupantes que levam ao encarceramento feminino, ligadas a fatores de risco específicos, como o fato de serem defensoras, pertencerem a comunidades afrodescendentes ou indígenas, ou sofrerem complicações durante a gravidez.
5. Em particular, tanto as políticas de drogas quanto as adotadas para combater o crime organizado são caracterizadas por: (i) falta de proporcionalidade no tratamento desses crimes; (ii) uso excessivo da prisão preventiva; e (iii) restrições aos benefícios que limitam o uso da prisão. Soma-se a isso a falta de consideração, por parte dos operadores judiciais, das circunstâncias que envolvem a prática de crimes por mulheres, caracterizadas por um baixo nível de participação na ação delituosa, e dos fatores pessoais que causam seu envolvimento nessas atividades. Nesse cenário, as mulheres enfrentam maiores chances de serem processadas criminalmente e presas do que os homens. Isso resultou em uma alta porcentagem de mulheres encarceradas nas Américas por crimes não violentos relacionados a drogas, das quais um número considerável está em prisão preventiva.
6. Por outro lado, a Comissão enfatiza que o encarceramento feminino causa impactos diferenciados e consequências desproporcionais tanto para as mulheres quanto para as pessoas sob seus cuidados, particularmente no que diz respeito à sua condição de mães e cuidadoras primárias. Nesse sentido, a falta de adoção de políticas prisionais com perspectiva de gênero que incluam propostas para a manutenção dos vínculos familiares resulta em: (i) separação dos filhos e perda dos vínculos familiares; (ii) obstáculos à manutenção de um contato adequado com as pessoas sob seus cuidados devido ao afastamento das unidades de privação de liberdade femininas, às dificuldades na realização de visitas, à ausência de espaços adequados e à falta de recursos para assegurar a transferência das crianças para os centros; (iii) perda da responsabilidade parental em certos casos; e (iv) efeitos prejudiciais na vida das crianças cujas mães estão detidas, que afetam seu bem-estar e desenvolvimento integral.

## ***Situação das mulheres privadas de liberdade na região***

7. A Comissão observa que as mulheres têm enfrentado historicamente discriminação e exclusão, o que significa que podem ser vítimas de impactos diferenciados ou prejudiciais

de normas ou práticas, incluindo a privação de sua liberdade, que, embora pareçam neutras e não tenham uma intenção discriminatória, o são em seus efeitos. Isso as coloca em uma situação de maior suscetibilidade a serem objeto de discriminação indireta, derivada do fato de que o tratamento que recebem na detenção é geralmente o mesmo dispensado ao resto da população carcerária. Nesse cenário, as mulheres privadas de liberdade enfrentam graves efeitos decorrentes da falta de adoção de políticas prisionais e medidas diligentes que levem em consideração suas necessidades especiais. Em particular, entre essas afetações, destacam-se: (i) a ausência de uma perspectiva de gênero na coleta de dados relacionados à privação de liberdade; (ii) infraestrutura prisional inadequada; (iii) sujeição a atos de violência; e (iv) falta de cuidados de saúde com enfoque de gênero.

8. Além disso, algumas mulheres privadas de liberdade pertencem a grupos em situação especial de risco, o que se traduz em múltiplas necessidades especiais e maiores obstáculos ao acesso aos seus direitos em igualdade de condições em comparação com outras mulheres. Isso resulta no aprofundamento dos impactos desproporcionais do encarceramento. Especificamente, as mulheres grávidas, puérperas e lactantes enfrentam: (i) escassez de programas e espaços adequados; (ii) assistência à saúde deficiente; (iii) nutrição inadequada; e (iv) uso de meios de coerção. Soma-se a isso a falta de acesso a roupas adequadas para mulheres grávidas e os desafios associados ao trabalho de parto. Por sua vez, as crianças que vivem na prisão com suas mães enfrentam: (i) sujeição a procedimentos de admissão e permanência que não são homogêneos em relação às regras a serem aplicadas, nem levam em consideração o interesse superior da criança; (ii) obstáculos ao exercício da coabitação familiar com o progenitor fora do estabelecimento prisional; (iii) obstáculos à integração comunitária e ao estabelecimento de laços com o exterior; (iv) riscos para a sua saúde; (v) nutrição inadequada; (vi) desafios no acesso à educação de qualidade; e (vii) obstáculos para garantir ao máximo seu desenvolvimento integral.

### ***Alternativas à prisão e benefícios de liberação***

9. Em linhas gerais, a Comissão observa que vários Estados da região têm feito esforços para incorporar a perspectiva de gênero na regulamentação e aplicação de medidas alternativas à prisão como uma questão prioritária para o benefício das mulheres, especialmente as grávidas, as mães ou aquelas que têm pessoas sob seus cuidados. No entanto, a CIDH expressa preocupação com a informação recebida de que, apesar da existência de certas alternativas, o encarceramento continua sendo apresentado como a resposta prioritária a certos crimes, particularmente aqueles relacionados às drogas e ao crime organizado. Além disso, os dados disponíveis indicam que as regulamentações que contemplam alternativas com perspectiva de gênero não incorporam essa abordagem de forma abrangente. Nesse sentido, a maioria das medidas implementadas baseia-se exclusivamente na função reprodutiva da mulher ou no papel tradicional de cuidadora, deixando de fora aquelas que não atendem a essas condições.
10. Nesse cenário, as principais medidas alternativas com enfoque de gênero estabelecidas pelos países das Américas incluem: (i) prisão domiciliar; (ii) mecanismos eletrônicos de

monitoramento; (iii) programas de cuidados de proximidade; e (iv) tribunais ou varas especializadas em drogas. Além disso, alguns Estados da região, como Bolívia e Costa Rica, adotaram medidas pós-sentença destinadas à liberação de mulheres. Em particular, a prisão domiciliar é apresentada como a principal alternativa que contempla uma perspectiva de gênero; no entanto, a CIDH tem tido conhecimento de várias críticas à sua aplicação relacionadas a: (i) a abordagem baseada na função reprodutiva ou no papel do cuidado; (ii) seu uso frequente em detrimento de outras alternativas menos restritivas; (iii) a necessidade de um endereço fixo e apropriado; e (iv) a estigmatização social que acarreta quando é acompanhada por dispositivos eletrônicos de vigilância. Soma-se a isso os obstáculos no exercício de seus direitos que, além de violar os direitos das mulheres sujeitas à prisão domiciliar, podem afetar as pessoas que vivem com elas ou estão sob seus cuidados.

11. Em termos gerais, no contexto do uso de medidas alternativas à prisão, as mulheres enfrentam inúmeros obstáculos para acessá-las, principalmente ligados ao uso de estereótipos de gênero sobre o papel das mulheres nas decisões judiciais que limitam o uso de alternativas, e obstáculos materiais, particularmente diante da exigência de arraigo, da escassez de recursos econômicos para custear as medidas e, no caso específico da prisão domiciliar, da ausência de uma pessoa para colaborar com as tarefas diárias ou de uma casa adequada. Além disso, existem desafios na implementação de medidas alternativas na ausência de mecanismos com perspectiva de gênero voltados tanto para a supervisão das medidas quanto para o acompanhamento das mulheres durante sua aplicação.
12. Por sua vez, a legislação dos Estados da América Central do Norte, apesar de regulamentar medidas alternativas e benefícios prisionais que limitam o uso da prisão, apenas contempla uma perspectiva de gênero em algumas dessas alternativas, que são de natureza temporária e levam em consideração apenas a função reprodutiva das mulheres. Em relação aos obstáculos específicos na implementação dessas medidas, além do uso prioritário do encarceramento em casos de crimes relacionados a drogas ou crime organizado, em Honduras há uma ausência de políticas em benefício das mulheres. Na Guatemala, a má formação dos operadores judiciais e os obstáculos econômicos materiais dificultam que as mulheres se beneficiem de alternativas à prisão. Além disso, nenhum dos três países fornece apoio às mulheres sujeitas a essas medidas. No que diz respeito ao monitoramento de sua implementação, apenas El Salvador tem um mecanismo específico, embora não tenha uma perspectiva de gênero. Enquanto isso, Honduras e Guatemala apresentam desafios no monitoramento da aplicação de medidas alternativas.

### ***Reintegração social das mulheres***

13. A Comissão observa que a implementação dos programas destinados à reinserção social das mulheres coloca os seguintes desafios: i) obstáculos gerais relacionados com a escassez de políticas de reinserção social e a falta de recursos alocados para o funcionamento desses programas; ii) escassez de programas com uma perspectiva de gênero; — a existência de programas que reforcem os estereótipos de gênero; e (iv)

restrições que dificultam a participação das mulheres, em particular, desafios materiais relacionados aos requisitos de entrada e obstáculos específicos enfrentados por certos grupos de mulheres.

14. Nesse cenário, há uma acentuada escassez de programas de reinserção social com perspectiva de gênero na região, uma vez que a maioria dos Estados não havia adotado programas que levassem em conta as necessidades específicas das mulheres. Além disso, as atividades de reintegração oferecidas respondem frequentemente a papéis de gênero tradicionalmente atribuídos, limitando o desenvolvimento de novas competências. Isso resulta em mulheres postas em liberdade enfrentando múltiplas dificuldades no processo de transição da vida na prisão para a vida em liberdade. Entre os principais estão: i) perda de vínculos familiares e falta de redes de apoio; (ii) estigma social; (iii) discriminação com base no registro criminal; (iv) escassez de oportunidades de emprego devido à formação limitada; (v) desvantagens econômicas; (vi) falta de moradia; e, (vii) perda de documentos de identificação pessoal. Além disso, em vista de sua condição, as mulheres trans enfrentam barreiras específicas para sua reinserção social.
15. Com relação às práticas identificadas na região, a CIDH agradece os esforços de alguns Estados, organizações da sociedade civil e academia para implementar determinados programas e ações para promover a reintegração social das mulheres. A este respeito, estes programas destinam-se principalmente a abordar: (i) o emprego; (ii) educação e formação; (iii) violência de gênero; (iv) uso de drogas; e, (v) atividades culturais e recreativas. Além disso, países como Argentina, Costa Rica, Guatemala, México e Uruguai possuem políticas para facilitar a reintegração social das mulheres libertadas, que se concentram em: (i) reintegração geral; (ii) violência de gênero; e, (iii) atendimento a mulheres sujeitas a processo criminal por crimes relacionados ao uso de drogas.
16. Além disso, a Comissão aprecia as iniciativas de várias organizações da sociedade civil para acompanhar e apoiar os processos de reinserção social das mulheres libertadas da prisão, que visam: i) o acompanhamento geral, (ii) o apoio à sua reintegração no mercado de trabalho e (iii) a prestação de assistência social. Finalmente, a Comissão observa com preocupação que, com exceção da Argentina, Guatemala, Honduras, México, Nicarágua e Uruguai; a maioria dos Estados não forneceu dados que comprovassem a existência de mecanismos para avaliar a eficácia dos programas para garantir a reintegração social das pessoas libertadas. No entanto, do exposto, apenas o Uruguai e o México incluíam uma perspectiva de gênero no monitoramento da reinserção social.

### ***Conclusões e recomendações***

17. A última parte do relatório apresenta os resultados do estudo e fornece recomendações sobre o assunto. Em particular, as recomendações visam fornecer aos Estados ferramentas mais detalhadas para garantir os direitos humanos das mulheres que são processadas pelos sistemas de justiça criminal e, conseqüentemente, presas, de acordo com as obrigações internacionais nessa área.

18. O catálogo de recomendações centra-se nas seguintes áreas principais: (i) encarceramento de mulheres, especificamente, medidas gerais e integração da perspectiva de gênero na ação penal; (ii) a situação das mulheres privadas de liberdade, em particular, a incorporação de uma perspectiva de gênero nas políticas prisionais, a coleta de dados com perspectiva de gênero, a adaptação da infraestrutura prisional, ações para promover a manutenção de vínculos, o dever de agir com a devida diligência reforçada diante da violência de gênero, cuidados de saúde com perspectiva de gênero, e proteção de grupos em risco particular; (iii) medidas alternativas à prisão, especificamente, a implementação de alternativas com perspectiva de gênero, ações para enfrentar desafios na aplicação de medidas, adoção de mecanismos de acompanhamento e acompanhamento e enfrentamento de fatores envolvendo a prática de crimes; e (v) a reintegração social das mulheres, em termos de medidas gerais, ações com perspectiva de gênero, individualização dos planos de reintegração, medidas para facilitar a transição entre a vida na prisão e no exterior e monitoramento de programas.
19. Finalmente, a Comissão e sua Relatoria sobre os Direitos das Pessoas Privadas de Liberdade continuarão monitorando de perto e constantemente a situação das mulheres privadas de liberdade nas Américas, prestando especial atenção às medidas adotadas pelos Estados da região para dar cumprimento às recomendações indicadas neste relatório. Nesse sentido, a CIDH insta os Estados, organizações da sociedade civil e especialistas na área a utilizarem seus diferentes mecanismos para continuar fornecendo as informações que considerem pertinentes em relação ao cumprimento dessas recomendações. Tanto a Relatoria sobre os Direitos das Pessoas Privadas de Liberdade quanto a Comissão Interamericana enfatizam e reiteram sua plena disposição de cooperar com os Estados na implementação dessas recomendações.



# INTRODUÇÃO



## I. INTRODUÇÃO

### A. Contexto e objetivo do relatório

20. Em seu *Relatório sobre Medidas para Reduzir o Uso da Prisão Provisória nas Américas*, a Comissão analisou os efeitos que as políticas penais de drogas têm sobre o encarceramento e, em particular, sobre as mulheres. Nesse sentido, ela destacou que, apesar de as mulheres encarceradas na região continuarem representando uma pequena proporção do total de pessoas privadas de liberdade – cerca de 8%<sup>1</sup> –, nos últimos anos seus níveis de encarceramento aumentaram 56,1%;<sup>2</sup> o que deriva principalmente do endurecimento das políticas criminais sobre drogas e da falta de uma perspectiva de gênero para enfrentar o problema. Isso, ao não considerar fatores como: i) baixo nível de participação na cadeia criminosa; ii) ausência de violência na prática dessas condutas; iii) impacto diferencial de sua prisão em relação às pessoas que estão sob seus cuidados; iv) ausência de foco na reinserção social nas políticas prisionais; e v) a situação de violência e exclusão social e laboral enfrentada por essa população na região. Nesse cenário, a CIDH indicou que a privação de liberdade das mulheres causa impactos diferenciados e consequências desproporcionais tanto para elas quanto para as pessoas sob seus cuidados, como seus filhos, pessoas com deficiência e idosos<sup>3</sup>.
21. Por outro lado, esta Comissão alertou que as mulheres detidas na região enfrentam efeitos e impactos diferenciados, entre os quais: i) ausência de centros de detenção próprios; (ii) infraestrutura prisional inadequada; iii) falta de tratamento médico de acordo com sua condição de sexo; iv) maiores dificuldades na sua reinserção social; (v) ausência de perspectiva de gênero na coleta de dados relacionados à privação de liberdade; Da mesma forma, a CIDH se referiu aos esforços dos Estados para incorporar a perspectiva de gênero nas medidas relacionadas à prisão provisória, que incluíram principalmente: i) a realização de ações para respeitar e garantir os direitos das mulheres na prisão, por exemplo, incorporando uma perspectiva de gênero durante a privação de liberdade; e (ii) aplicação prioritária de medidas alternativas à prisão preventiva em benefício das mulheres, levando em consideração sua situação de risco na detenção e as consequências de sua prisão para as pessoas sob seus cuidados<sup>4</sup>.
22. Nesse contexto, por meio da elaboração e publicação deste relatório temático, a CIDH aprofunda sua observação da situação enfrentada pelas mulheres privadas de liberdade na região, com uma abordagem que vai desde os fatores que levam à sua prisão até os desafios que enfrentam para se reintegrar à sociedade após sua liberação.

<sup>1</sup> Instituto de Pesquisa de Política Criminal em Birkbeck (Universidade de Londres), *World Prison Brief: World Female Imprisonment List*, 5ª edição, 19 de outubro de 2022, p. 2.

<sup>2</sup> Instituto de Pesquisa de Política Criminal em Birkbeck (Universidade de Londres), *World Prison Brief: World Female Imprisonment List*, 5ª edição, 19 de outubro de 2022, p. 2.

<sup>3</sup> A este respeito, CIDH, *Relatório sobre Medidas para Reduzir o Uso da Prisão Provisória nas Américas*, OEA/Ser.V/II.163. Doc. 105, 3 de julho de 2017, [doravante denominado "*Relatório sobre Medidas para Reduzir o Uso da Prisão Provisória nas Américas*"], pars. 200 e 201.

<sup>4</sup> Ver CIDH, *Relatório sobre Medidas para Reduzir o Uso da Prisão Provisória nas Américas*, parágrafos 196, 205, 206 e 209.



23. Em particular, o objetivo deste estudo é analisar as causas que levam à detenção de mulheres, o grave impacto que sua prisão causa nas pessoas sob seus cuidados, a situação especial de risco enfrentada pelas mulheres privadas de liberdade no contexto de sua detenção, os desafios e boas práticas em termos de medidas alternativas, e os principais obstáculos que as mulheres enfrentam para se reintegrarem na sociedade. O exposto, com particular enfoque na situação das mulheres nos países do norte da América Central, em resposta à decisão adotada pela CIDH em seu Plano Estratégico 2017-2022 sobre a priorização da atenção a esta sub-região. Isso é feito por meio de três linhas estratégicas voltadas para a cooperação técnica, a difusão dos direitos humanos e projetos especiais focados tanto em grupos historicamente discriminados quanto nos eixos transversais estabelecidos no próprio Plano.
24. Além disso, este relatório desenvolve parâmetros e fornece recomendações sobre os mesmos tópicos. Nesse sentido, a CIDH espera que este relatório seja útil para que os Estados tenham políticas estatais com perspectiva de gênero centradas no respeito aos direitos das mulheres em contato com o sistema de justiça criminal.
25. Com a elaboração e publicação deste Relatório, além da ativação de outros mecanismos de monitoramento, a Comissão Interamericana reafirma seu compromisso de abordar esta questão. Nesse sentido, a CIDH espera que este relatório contribua para a visibilidade da situação geral enfrentada pelas mulheres privadas de liberdade na região e para a consequente proteção de seus direitos por meio do desenvolvimento de parâmetros de proteção baseados em uma abordagem de direitos humanos e uma perspectiva de gênero.

## **B. Estrutura**

26. Considerando o objetivo deste relatório, ele é composto por cinco capítulos, além da Introdução.
27. No Capítulo II "Encarceramento de Mulheres", a Comissão aborda o crescimento da população carcerária feminina nas últimas décadas e os fatores que levam ao encarceramento de mulheres. Além disso, analisa as políticas criminais adotadas pelos Estados da região na área de drogas e seu impacto no encarceramento de mulheres envolvidas nessa atividade. Além disso, a Comissão analisa o impacto diferenciado do encarceramento sobre as mulheres e as pessoas sob seus cuidados, com ênfase na situação de seus filhos. Finalmente, a CIDH apresenta a situação particular das mulheres privadas de liberdade nos países do norte da América Central, em particular, seu crescimento nos últimos anos, os fatores que levam ao seu envolvimento com o crime organizado e as políticas estatais adotadas para combater o crime organizado e seu impacto no encarceramento feminino.
28. No Capítulo III "Situação das Mulheres Privadas de Liberdade na Região", a Comissão analisa a situação especial de risco e graves efeitos enfrentados pelas mulheres no contexto da privação de liberdade. Isso, na ausência de medidas que respondam às suas

necessidades específicas, derivadas tanto do gênero quanto de outros fatores de discriminação. Nesse sentido, a CIDH aborda a ausência de uma perspectiva de gênero na coleta de dados penitenciários, a infraestrutura prisional inadequada, a maior exposição das mulheres a serem vítimas de violência e os obstáculos que enfrentam no acesso aos serviços de saúde. Além disso, em particular, e tendo em vista o aprofundamento dos impactos diferenciados do encarceramento como resultado de sua situação especial de risco, a Comissão examina os desafios específicos enfrentados pelas mulheres grávidas, puérperas e lactantes. Por fim, desenvolve o impacto da privação de liberdade nas crianças que vivem na prisão com suas mães encarceradas.

29. No Capítulo IV "Medidas alternativas à privação de liberdade", a Comissão analisa as práticas identificadas na aplicação de medidas alternativas à privação de liberdade em relação às mulheres. Em particular, aborda o contexto em que ocorre a implementação dessas medidas, caracterizado pelo encarceramento ser a resposta prioritária a certos crimes e pela falta de consideração de todas as necessidades específicas derivadas do gênero. Também examina as principais medidas alternativas e pós-sentença utilizadas pelos Estados em benefício das mulheres. Além disso, a CIDH aborda os principais obstáculos que as mulheres enfrentam no acesso a medidas alternativas, particularmente diante de decisões judiciais influenciadas por estereótipos de gênero e obstáculos materiais, bem como aqueles derivados da falta de mecanismos com perspectiva de gênero destinados a supervisionar essas medidas e acompanhar as mulheres durante sua aplicação. A Comissão apresenta igualmente uma análise específica relacionada com a aplicação de medidas alternativas no Norte da América Central.
30. No Capítulo V, "Reintegração Social das Mulheres", a Comissão examina os obstáculos enfrentados pelas mulheres na reintegração na sociedade. Aborda, em particular, a aplicação inadequada dos programas de reinserção social resultantes de obstáculos gerais à sua elaboração, a falta de adoção de programas com uma perspectiva de gênero, o reforço dos estereótipos de gênero nestas políticas e as restrições à participação das mulheres. Nesse contexto, a CIDH informa sobre alguns dos desafios mais relevantes enfrentados pelas mulheres durante o processo de transição entre a vida na prisão e no exterior. Nesse sentido, examina a falta de redes de apoio, o estigma social e os obstáculos no exercício de seus direitos econômicos e sociais. Também analisa a situação particular enfrentada pelas mulheres trans. Além disso, a Comissão apresenta as principais práticas observadas na região para promover a reintegração social de mulheres encarceradas, sujeitas a medidas alternativas e libertadas. Finalmente, a CIDH se refere à reintegração social das mulheres no norte da América Central.
31. A última parte do relatório apresenta as conclusões do estudo e, em conformidade com seus poderes convencionais, oferece recomendações sobre o assunto. O marco de referência para as recomendações baseia-se nos instrumentos do Sistema Interamericano de Direitos Humanos e em sua jurisprudência, bem como no *corpus juris* internacional sobre os direitos humanos das pessoas privadas de liberdade. Em particular, o catálogo de recomendações é apresentado em quatro áreas principais, que visam fornecer aos Estados ferramentas mais detalhadas para garantir os direitos humanos das mulheres que são submetidas a processos criminais pelos sistemas de justiça criminal e,

consequentemente, presas, de acordo com as obrigações internacionais nessa área. Em particular, essas áreas são: (i) encarceramento de mulheres; (ii) a situação das mulheres privadas de liberdade; (iii) medidas alternativas à prisão; e (iv) reintegração social das mulheres.

32.

### **C. Metodologia**

33. As informações apresentadas neste relatório são baseadas em fontes primárias e secundárias. Com relação às fontes primárias, a Comissão recebeu informações dos Estados da região, organizações da sociedade civil e especialistas na matéria. Além disso, foram realizadas as seguintes atividades para a elaboração deste relatório: (i) envio e publicação de questionários de consulta; (ii) envio de cartas solicitando informações do Artigo 41 aos países do Norte da América Central; (iii) realização de três reuniões de peritos sobre mulheres privadas de liberdade; (iv) realização de duas reuniões técnicas com mulheres que foram libertadas da prisão; (v) realizar uma reunião com o Grupo de Trabalho da ONU contra a Detenção Arbitrária (WGAD); e, (vi) realização de quatro reuniões técnicas adicionais com organizações da sociedade civil especializadas no tema. Em particular, em 18 de março de 2021, a CIDH publicou um questionário de consulta, que foi enviado a todos os Estados membros da OEA. Os Estados que responderam ao questionário foram: Argentina, Bolívia, Brasil, Colômbia, Costa Rica, Equador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicarágua, Paraguai, Suriname e Uruguai. Além disso, as seguintes entidades autônomas apresentaram suas respostas: Ministério Público da Defesa da Nação (MPD), Argentina; Promotoria Penitenciária (PPN), Argentina; e Serviço Público Provincial de Defesa Penal do Poder Judiciário da Província de Santa Fé, Argentina.

34. As organizações da sociedade civil que responderam ao questionário de consulta foram as seguintes: Grupo Ciudadão para a Descriminalização do Aborto em El Salvador, El Salvador; Assistência Jurídica em Direitos Humanos (AsiLegal), México; Associação Costarricense para o Estudo e Intervenção em Drogas (ACEID), Costa Rica; Asociación Paz de Superación por Honduras (ASOPAZH), Honduras; Centro de Estudos da Mulher Honduras (CEMH), Honduras; Centro de Estudos Jurídicos e Sociais (CELS), Argentina; Coalizão LGBTTTTI e Profissionais do Sexo, Colômbia; Colômbia Diversa, Colômbia; Comissão de Acompanhamento da Sociedade Civil para a Sentença T-388 de 2013 (CSS), Colômbia; Comitê Latino-Americano e do Caribe para a Defesa dos Direitos da Mulher (CLADEM), Bolívia; Comunidade de Direitos Humanos, Bolívia; Consórcio Internacional de Políticas sobre Drogas (IDPC); Coordenadora Feminina, Bolívia; Corpora em Libertad, México; Corporación Humanas, Colômbia; Dejusticia, Colômbia; Direito Internacional sem Fronteiras (DISF), Brasil; Equis Justiça para Mulheres, México; Fundación Acción Semilla, Bolívia; Fundación CONSTRUIR, Bolívia; Fundación Esperanza, Desarrollo y Dignidad, Bolívia; Fundação para o Devido Processo, Bolívia; Fundação Tribuna Constitucional, Bolívia; Instituto de Terapia e Pesquisa sobre as Consequências da Tortura e da Violência do Estado, Bolívia; Observatório da Violência Institucional no Chile (OVIC), Chile; Observatório Venezuelano de Prisões (OVP), Venezuela; Escritório de Washington para a América Latina (WOLA); ONG Realidades, Bolívia; Plataforma Cidadã para o Acesso à Justiça e Direitos Humanos, Bolívia; Programa

América Latina e Caribe do Centro de Direitos Reprodutivos (CRR), regional; Projeto de Justiça Mundial, escritório do México; Rede de Litigantes LGBT das Américas, Colômbia; Rede Latino-Americana de Mulheres Livres, Colômbia, El Salvador e México; Reset, Política de Drogas e Direitos Humanos, Argentina; Synergia, iniciativas para os direitos humanos, Colômbia; e, Uma janela para a liberdade, Venezuela.

35. Especialistas em direitos humanos também enviaram suas respostas ao questionário<sup>5</sup>. Além disso, a CIDH recebeu informação específica adicional da Associação para a Prevenção da Tortura (APT), do Coletivo de Artesãos da Guatemala e do Grupo de Trabalho sobre Mulheres Privadas de Liberdade no Uruguai. Esta Comissão enfatiza que todas as informações fornecidas foram inestimáveis para a preparação deste estudo e agradece as contribuições dos atores participantes.
36. Da mesma forma, a Comissão realizou três reuniões de especialistas em mulheres privadas de liberdade. A primeira delas, realizada em 27 de abril de 2021, teve como objetivo discutir questões relacionadas ao encarceramento feminino e à situação das mulheres privadas de liberdade. A segunda reunião, realizada em 4 de junho de 2021, abordou medidas alternativas à prisão para mulheres. A terceira reunião, realizada em 23 de março de 2022, discutiu a reintegração social das mulheres. Na elaboração deste relatório, a CIDH também levou em consideração as informações recebidas em audiências públicas realizadas perante a Comissão, bem como por meio do sistema de casos e medidas cautelares, e em outras atividades relacionadas, como solicitações de informação. Em particular, a CIDH considerou informações específicas sobre medidas alternativas com perspectiva de gênero e reintegração social das mulheres fornecidas pela Guatemala e Honduras, em resposta à Carta do Art. 41 enviada em 15 de julho de 2022.
37. No que diz respeito às fontes secundárias, o relatório levou em consideração o seguinte: (i) informações públicas oficiais obtidas de fontes estatais; (ii) relatórios, resoluções e pronunciamentos de órgãos intergovernamentais; (iii) estudos de organizações não-governamentais, nacionais e internacionais; (iv) pesquisa acadêmica; e (v) artigos de imprensa.
38. A elaboração deste *Relatório sobre Mulheres Privadas de Liberdade nas Américas* foi possível graças ao valioso apoio financeiro da Fundação Pan-Americana para o Desenvolvimento (FUPAD), no âmbito de um projeto regional implementado pela Relatoria sobre os Direitos das Pessoas Privadas de Liberdade, entre outras áreas da Secretaria Executiva da CIDH.

<sup>5</sup> Em particular, María Elena Attard Bellido, da Bolívia; e especialistas do escritório de advocacia "Mattos Filho, Veiga Filho, Marrey Jr. e Quiroga" do Brasil.



# PRISÃO DE MULHERES

## II. PRISÃO DE MULHERES

39. Neste capítulo, a Comissão aborda o crescimento da população carcerária feminina nas últimas décadas e os fatores que levam ao encarceramento de mulheres. Além disso, analisa as políticas criminais adotadas pelos Estados no campo das drogas e seu impacto no encarceramento de mulheres envolvidas nessa atividade. Da mesma forma, a Comissão desenvolve o impacto diferenciado da privação de liberdade sobre as mulheres e as pessoas que dependem delas. Finalmente, a CIDH apresenta a situação particular das mulheres privadas de liberdade no norte da América Central, em particular, seu crescimento nos últimos anos, os fatores que levam ao seu envolvimento com o crime organizado e as políticas estatais adotadas para combater o crime organizado e seu impacto no encarceramento feminino.

### A. Crescimento da população carcerária feminina

40. Em seu *Relatório sobre Medidas para Reduzir o Uso da Prisão Provisória nas Américas*, a Comissão observou que, embora as mulheres encarceradas continuem representando uma pequena proporção do número total de pessoas privadas de liberdade – cerca de 6,9% em todo o mundo, de acordo com o *Instituto de Pesquisa de Políticas Criminais*<sup>6</sup> – seus níveis de encarceramento<sup>7</sup> aumentaram nos últimos anos. Até mesmo o Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime (UNODC) alertou que, em alguns países, o número de mulheres encarceradas está aumentando em um ritmo mais rápido do que entre os homens<sup>8</sup>. Além disso, a CIDH observa que o aumento do número de mulheres encarceradas dobrou o aumento da população carcerária geral. Nesse sentido, de acordo com os dados mais atualizados do *Institute for Criminal Policy Research*, no mundo, entre 2000 e meados de 2022, o número de mulheres presas aumentou aproximadamente 60%, enquanto a população em geral aumentou 30%.<sup>9</sup> Essa tendência também está presente nas Américas. Segundo a mesma fonte, no mesmo período, a percentagem de mulheres encarceradas aumentou 56,1%, enquanto a população carcerária geral aumentou 24,5%. Além disso, esse aumento supera o da África, onde o número de mulheres privadas de liberdade aumentou 55,5%, e o da Europa, que aumentou 12,6%.<sup>10</sup>

<sup>6</sup> Instituto de Pesquisa de Política Criminal em Birkbeck (Universidade de Londres), *World Prison Brief: World Female Imprisonment List*, 5ª edição, 19 de outubro de 2022, p. 2.

<sup>7</sup> CIDH, *Relatório sobre Medidas para Reduzir o Uso da Prisão Provisória nas Américas*, parágrafo 200.

<sup>8</sup> UNODC, *Manual sobre Mulheres e Encarceramento*. Série de Manuais de Justiça Criminal, 2ª edição, 2014, [doravante "*Manual sobre Mulheres e Encarceramento*"], p. 3.

<sup>9</sup> Instituto de Pesquisa de Política Criminal em Birkbeck (Universidade de Londres), *World Prison Brief: World Female Imprisonment List*, 5ª edição, 19 de outubro de 2022, p. 2.

<sup>10</sup> Instituto de Pesquisa de Política Criminal em Birkbeck (Universidade de Londres), *World Prison Brief: World Female Imprisonment List*, 5ª edição, 19 de outubro de 2022, p. 14.



41. Em particular, a Comissão observa que nos últimos anos houve um aumento acentuado da população carcerária feminina, pelo menos nos países da Argentina<sup>11</sup>, Brasil<sup>12</sup>, Colômbia<sup>13</sup>, El Salvador<sup>14</sup>, Guatemala, <sup>15</sup>Honduras<sup>16</sup>, México<sup>17</sup>, Nicarágua<sup>18</sup>, Paraguai<sup>19</sup> e Uruguai<sup>20</sup> e Estados Unidos<sup>21</sup>. Além disso, segundo dados do *Institute for Criminal Policy Research*, as mulheres encarceradas na região representam 8% do total de pessoas privadas de liberdade. Este número mostra que, com uma taxa de 30 por 100.000 pessoas, a taxa de população carcerária feminina na região<sup>22</sup> é a mais alta do mundo. Especificamente, entre os dez países do mundo com as maiores taxas de encarceramento feminino, os Estados Unidos estão em primeiro lugar, com uma taxa de 64; El Salvador em terceiro lugar, com uma taxa de 42; e o Uruguai em oitavo lugar, com uma taxa de 29<sup>23</sup>.
42. Com relação às causas dessa tendência, a CIDH indicou que o aumento do número de mulheres encarceradas na região deriva principalmente do endurecimento das políticas criminais de drogas e da falta de uma perspectiva de gênero para enfrentar o problema. Isso, por não considerar fatores como: i) baixo nível de participação na atividade ilícita; ii) ausência de violência na prática dessas condutas; iii) impacto diferencial de sua prisão sobre seus dependentes; iv) ausência de foco na reinserção social nas políticas prisionais; e v) violência e exclusão social e laboral enfrentadas por essa população na região. Nesse contexto, uma alta porcentagem de mulheres encarceradas nas Américas foi privada de liberdade por crimes não violentos relacionados a drogas, um número significativo das quais está em prisão preventiva<sup>24</sup>. Em particular, as informações disponíveis mostram que, na maioria dos países das Américas, os delitos relacionados a drogas constituem uma das cinco principais causas de encarceramento feminino<sup>25</sup>. Nesse cenário, de acordo com

<sup>11</sup> Na Argentina, de 2002 a 2019, a população carcerária feminina aumentou quase o dobro. Nesse sentido, MPD, Argentina, Ref.: Questionário de Consulta para Mulheres Privadas de Liberdade, 9 de abril de 2021, p. 3.

<sup>12</sup> No Brasil, de 2000 a 2017, a população carcerária feminina aumentou mais de seis vezes. Nesse sentido, DEPEN, Brasil, Relatório Temático sobre Mulheres Privadas de Liberdade, junho de 2017, p. 9.

<sup>13</sup> Na Colômbia, de 2000 a fevereiro de 2021, a população carcerária feminina aumentou mais que o dobro. A esse respeito, o Governo da Colômbia, Nota Diplomática Nº 530-2021 – Questionário sobre Mulheres Privadas de Liberdade nas Américas [doravante denominada "Nota Diplomática Nº 530-2021"], 12 de abril de 2021, p. 1.

<sup>14</sup> Em El Salvador, de 2004 a 2019, a população carcerária feminina aumentou dez vezes. Ver CIDH, Comunicado de Imprensa Nº 335/20, CIDH apresenta observações preliminares sobre sua visita in loco a El Salvador, 27 de dezembro de 2019.

<sup>15</sup> Nos Estados Unidos, de 1980 a 2019, a população carcerária feminina aumentou mais de oito vezes. A este respeito, The Sentencing Project, Mulheres e Meninas Encarceradas, 24 de novembro de 2020.

<sup>16</sup> Na Guatemala, de 2014 a 2019, a população carcerária feminina aumentou quase cinco vezes. A este respeito, Governo da Guatemala, Nota Diplomática Nº DAJCC-Seprem 003-2021, 14 de abril de 2021, p. 3.

<sup>17</sup> Em Honduras, a população carcerária feminina de 2000 a abril de 2021 aumentou quase três vezes. A esse respeito, ASOPAZH e CEMH, Questionário de Consulta sobre Mulheres Privadas de Liberdade, 10 de abril de 2021, p. 3.

<sup>18</sup> No México, a população carcerária feminina de 2000 a fevereiro de 2021 aumentou quase o dobro. Ver, Governo do México, Nota Diplomática Nº OEA1121 - Questionário de Consulta sobre Mulheres Privadas de Liberdade [doravante denominada "Nota Diplomática Nº OEA1121"], 12 de abril de 2021, pp. 1-2.

<sup>19</sup> Na Nicarágua, de 1999 a 2014, a população carcerária feminina aumentou mais de duas vezes. A este respeito, Instituto de Pesquisa de Política Criminal em Birkbeck (Universidade de Londres), World Prison Brief data – Nicarágua, 2022.

<sup>20</sup> No Paraguai, de 2000 a abril de 2021, a população carcerária feminina aumentou mais de quatro vezes. A este respeito, Governo do Paraguai, Nota Diplomática Nº 495-21/MMP/OEA, Ref.: Questionário/CIDH [doravante denominada "Nota Diplomática Nº 495-21/MMP/OEA"], 27 de abril de 2021, p. 3.

<sup>21</sup> No Uruguai, de 2000 a 2020, a população carcerária feminina aumentou quase quatro vezes. A este respeito, Governo do Uruguai, Nota Diplomática Nº 041/2021 - Anexo 2 - Contribuições do Comissário Parlamentar para Prisões [doravante "Nota Diplomática Nº 041/2021 - Anexo 2"], 20 de abril de 2021, pp. 2-3.

<sup>22</sup> Nesse sentido, a taxa de população carcerária em uma região ou país é obtida calculando quantas pessoas privadas de liberdade existem por 100.000 habitantes nessa região ou país. Por exemplo, se houver 10.000 pessoas detidas em uma população de 10 milhões, a taxa seria de 100:100.000. Sobre este assunto, ver: UNODC, Medidas de privação e não privação de liberdade - Manual de instruções para a avaliação da justiça criminal, 2010, p. 6.

<sup>23</sup> Instituto de Pesquisa de Política Criminal em Birkbeck (Universidade de Londres), World Prison Brief: World Female Imprisonment List, 5ª edição, 19 de outubro de 2022, p. 2.

<sup>24</sup> A este respeito, ver a subseção "Uso excessivo da prisão preventiva e falta de aplicação de medidas alternativas".

<sup>25</sup> A esse respeito, ver a subseção "Impacto das políticas de drogas no encarceramento das mulheres".



o International Drug Policy Consortium (IDPC), cerca de 46% das mulheres detidas estão presas por crimes relacionados a drogas<sup>26</sup>.

43. Por outro lado, o uso excessivo da prisão provisória contra as mulheres é apresentado como um dos fatores que tem contribuído para o aumento da população carcerária feminina. Em particular, com base em dados oficiais, a Comissão observa que, em alguns países, a percentagem média de emprego é mais elevada para as mulheres do que para os homens. Por exemplo, na Argentina, as taxas de aplicação da prisão provisória<sup>27</sup> são de 58,9% de mulheres e 52,8% de homens<sup>28</sup>. Na Bolívia, 70,9% de mulheres e 63,3% de homens<sup>29</sup>. Na Colômbia, 34,16% de mulheres e 21% de homens<sup>30</sup>. Na Costa Rica, 56,9% de mulheres e 18,9% de homens<sup>31</sup>. No México, 52,2% de mulheres e 42% de homens<sup>32</sup>. Esses números mostram que, apesar do fato de que as mulheres são detidas principalmente por crimes não violentos, elas são mais propensas a serem detidas preventivamente do que os homens.

## **B. Fatores que levam ao encarceramento feminino**

44. Com base nos dados disponíveis, a CIDH observa que a prisão da maioria das mulheres na região está relacionada a ações criminosas cometidas como resultado de vários fatores. Estão principalmente ligadas à redução das oportunidades econômicas e educacionais que levam a situações de pobreza, responsabilidades financeiras em relação às pessoas sob seus cuidados, violência anterior, coerção, ameaças e influência para envolver as mulheres na prática de crimes e uso de drogas. A este respeito, a CIDH observa que esses fatores limitam as escolhas de vida das mulheres, privando-as de tomar decisões livres e colocando-as em situações que levam à sua prisão. A este respeito, a Comissão salientou que a pobreza e a exclusão social podem promover a propensão para a prática de crimes. Nesse sentido, a combinação de fatores socioeconômicos, como baixos níveis de desenvolvimento, insegurança no trabalho, falta de oportunidades, desigualdade persistente e mobilidade social insuficiente, resulta em ambientes de vulnerabilidade que limitam as possibilidades legítimas de avanço social. Nessas áreas, algumas pessoas podem ser forçadas a optar pela rota criminosa como um modo de vida<sup>33</sup>.
45. Além disso, a Comissão adverte que existem outras situações preocupantes que levam ao encarceramento feminino e se traduzem na privação de liberdade de mulheres defensoras de direitos humanos, afrodescendentes, indígenas e que enfrentam barreiras no acesso a serviços de saúde integrais.

<sup>26</sup> IDPC, *Leis Punitivas sobre Drogas: 10 Anos Minando as Regras de Bangkok*, março de 2021 [doravante "*Leis Punitivas sobre Drogas: 10 Anos Minando as Regras de Bangkok*"], p. 6.

<sup>27</sup> O termo "taxas de solicitação de prisão preventiva" é usado para refletir quantos detidos estão sujeitos à medida cautelar de prisão preventiva, em relação à população total privada de liberdade.

<sup>28</sup> A este respeito, Governo da Argentina, Nota Diplomática N° IF-2021-34330903-APN-DCIMD#MRE, CIDH, 20 de abril de 2021, p. 2.

<sup>29</sup> Nesse mesmo sentido, Governo da Bolívia, Nota Diplomática No. MPB-OEA-NV116-21- Anexo: Cuestionario – Mujeres Privadas de Libertad en las Américas [doravante "Nota Diplomática No. MPB-OEA-NV116-21"], 1 de junho de 2021, p. 1.

<sup>30</sup> Nesse mesmo sentido, Governo da Colômbia, Nota Diplomática No. MPC/OEA No. 530-2021, 12 de abril de 2021, p. 2.

<sup>31</sup> Nesse mesmo sentido, Governo de Costa Rica, Nota Diplomática No. CROEA-AA-576-21 - Insumos de Costa Rica relativos al Cuestionario Mujeres Privadas de Libertad de las Américas [doravante "Nota Diplomática No. CROEA-AA-576-21"], 9 de abril de 2021, p. 1.

<sup>32</sup> Nesse mesmo sentido, Governo de México, Nota Diplomática No. OEA1121, 12 de abril de 2021, p. 1.

<sup>33</sup> Nesse mesmo sentido, CIDH, *Pobreza y derechos humanos*, OEA/Ser.L/V/II.164 Doc. 147, 7 de setembro de 2017 [doravante "*Pobreza y derechos humanos*"], párrs. 408-410.

## 1. Redução das oportunidades econômicas e educacionais e situações de pobreza

46. A CIDH observa que as reduzidas oportunidades econômicas e educacionais que as mulheres enfrentam como resultado da discriminação e exclusão no local de trabalho muitas vezes levam a situações de pobreza, que é um dos principais fatores que levam as mulheres a se envolverem em crimes e posteriormente serem presas. Em particular, a Comissão observou que a pobreza, a falta de oportunidades e as barreiras ao acesso à educação colocam as mulheres em situações vulneráveis, tornando-as alvos fáceis para o crime organizado, colocando-as em maior risco de serem usadas para participar de operações criminosas. Além disso, a pobreza leva as mulheres a trabalhar enquanto negligenciam seus estudos, o que aumenta suas chances de se envolver na prática de crimes para sustentar suas necessidades<sup>34</sup>. Além disso, de acordo com o Grupo de Trabalho das Nações Unidas sobre a Questão da Discriminação contra as Mulheres na Lei e na Prática (doravante denominado Grupo de Trabalho sobre a Questão da Discriminação contra as Mulheres), as mulheres são mais propensas do que os homens a viver na pobreza, porque globalmente e em média, ganham até 23% menos que os homens. Além disso, eles são mais propensos a estar desempregados, menos propensos a acessar ativos domésticos devido a desigualdades na distribuição de recursos e uma capacidade limitada de gerar renda devido às tarefas de cuidado não remuneradas que recaem principalmente sobre eles<sup>35</sup>.

47. Nesse sentido, as informações coletadas pela CIDH mostram que grande parte das mulheres presas vem dos setores mais desfavorecidos da sociedade, caracterizados pela pobreza ou extrema pobreza e acesso limitado a recursos. Eles também estão em situação de desemprego prolongado ou são economicamente ativos no setor informal caracterizado por baixa renda<sup>36</sup>. Por exemplo, na Nicarágua, de acordo com dados oficiais, as mulheres privadas de liberdade geralmente têm pouca renda econômica e não têm trabalho remunerado ou são <sup>37</sup>autônomas. Na Argentina, do total de mulheres presas, 68% não tinham nenhum ofício ou profissão no momento da prisão<sup>38</sup>. Além disso, no caso das mulheres detidas por delitos relacionados com a droga, está documentado que estas carecem de alternativas devido à falta de meios ou à exclusão social ou laboral. De acordo com a Entidade das Nações Unidas para a Igualdade de Gênero e o Empoderamento das Mulheres (doravante ONU Mulheres), "a participação das mulheres no uso e tráfico de drogas reflete oportunidades econômicas reduzidas e baixo status político [...] em suas vidas diárias<sup>39</sup>." Da mesma forma, o UNODC estabeleceu que tal participação é atribuída à vulnerabilidade e opressão que enfrentam<sup>40</sup>. Por exemplo, na Colômbia, um estudo

<sup>34</sup> Nesse mesmo sentido, ver: CIDH, *Pobreza y derechos humanos*, párrs. 276, 320, 409.

<sup>35</sup> Nesse mesmo sentido, Grupo de Trabajo sobre la cuestión de la discriminación contra la mujer en la legislación y en la práctica, *Mujeres privadas de libertad*, Resolución A/HRC/41/33, 15 de maio de 2019, [doravante, "Grupo de Trabajo sobre la cuestión de la discriminación contra la mujer, *Mujeres privadas de libertad*"], párr. 49.

<sup>36</sup> Ver: Governo da Argentina, Nota Diplomática No. IF-2021-34330903-APN-DCIMD#MRE, CIDH, 20 de abril de 2021, p. 3; Governo de Costa Rica, Nota Diplomática No. CROEA-AA-576-21, 9 de abril de 2021, p. 3; Governo de Ecuador, Nota Diplomática No. 4-2-102/2021–Cuestionario sobre mujeres privadas de libertad en las Américas [doravante "Nota Diplomática No. 4-2-102/2021"], 12 de abril de 2021, p. 2; Governo de México, Nota Diplomática No. OEA1121, 12 de abril de 2021, pp. 2-3; CIDH, Informação levada à CIDH por Equis: Justicia para las Mujeres de México e pela APT durante a primeira reunião de expertas sobre mulheres privadas de liberdade, 27 de abril de 2021; e OVIC, Questionário de consulta sobre mulheres privadas de liberdade, 9 de abril de 2021, p. 1.

<sup>37</sup> Governo da Nicaragua, Nota Diplomática No. MPN-OEA/LAR/21-00097, 7 de abril de 2021, p. 8.

<sup>38</sup> MPD, Argentina, Ref.: Questionário de Consulta sobre Mulheres Privadas de Liberdade, 9 de abril de 2021, p. 5.

<sup>39</sup> ONU Mulheres, "A Gender Perspective on the Impact of Drug Use, the Drug Trade and Drug Control Regimes", 2014.

<sup>40</sup> UNODC, *Informe Mundial sobre las Drogas. Resumen, Conclusiones y Consecuencias en Materia de Políticas*, 2018, pp. 14 e 15.

mostrou que, do total de mulheres presas por crimes relacionados a drogas pesquisadas, 83,8% viviam em setores sociais caracterizados por baixos recursos<sup>41</sup>.

48. Além disso, as oportunidades educacionais reduzidas das mulheres também contribuem para seu envolvimento no crime. Nesse sentido, as informações disponíveis indicam que a maioria das mulheres privadas de liberdade carece de formação educacional completa, pois se caracterizam por terem tido possibilidades limitadas de acesso à educação<sup>42</sup>. Por exemplo, de acordo com dados oficiais, as mulheres encarceradas na Nicarágua geralmente têm apenas o ensino fundamental<sup>43</sup>. De acordo com a sociedade civil, no Brasil, 44% têm ensino fundamental incompleto e apenas 14% têm ensino médio<sup>44</sup>. Na Colômbia, 70% têm apenas o ensino fundamental (em alguns casos incompleto), 20% têm o ensino médio e apenas 5,7% têm diplomas técnicos, tecnológicos ou profissionais<sup>45</sup>. Na Venezuela, cerca de 40% das mulheres encarceradas teriam apenas o ensino fundamental<sup>46</sup>. Esses dados mostram que a exclusão laboral, a pobreza e as limitadas oportunidades educacionais enfrentadas pelas mulheres na região levam ao seu envolvimento na prática de crimes e sua posterior prisão.

## 2. Responsabilidades de cuidado e limitações financeiras

49. A CIDH encontra um vínculo estreito entre as responsabilidades de cuidado das mulheres e a prática de crimes motivados pela falta de recursos econômicos para atender às necessidades básicas de suas famílias. Em particular, muitas mulheres ainda são as principais responsáveis por criar seus filhos, atuar como chefes de família e ter pessoas sob seus cuidados<sup>47</sup>. Apesar da ausência de dados oficiais a esse respeito devido à falta de coleta de informações pelos Estados, os dados disponíveis mostram que essa situação também ocorre entre as mulheres presas<sup>48</sup>. Nesse cenário, considerando que a maioria das mulheres encarceradas são mães<sup>49</sup> e as principais responsáveis econômicas, a insuficiência de meios para arcar com os custos de cuidar das pessoas sob seus cuidados é um fator essencial que contribui para o seu envolvimento na prática de crimes. A esse respeito, de acordo com dados do Grupo de Trabalho sobre a Questão da Discriminação contra a Mulher, as mulheres privadas de liberdade indicaram que suas responsabilidades familiares e restrições financeiras as levaram a se envolver em atividades econômicas ilícitas, que representam sua única oportunidade de sustentar suas famílias<sup>50</sup>.

<sup>41</sup> UNODC y Ministerio da Justiça de Colômbia, *Caracterización de condiciones socioeconómicas de mujeres relacionadas con problemas de drogas Las mujeres privadas de la libertad por delitos de drogas*, 2019, p. 17.

<sup>42</sup> Ver, Governo da Argentina, Nota Diplomática No. IF-2021-34330903-APN-DCIMD#MRE, CIDH, 20 de abril de 2021, p. 3; Governo do Paraguai, Nota Diplomática No. 495-21/MMP/OEA, 27 de abril de 2021, p. 5; CIDH, Informação levada à CIDH pela Fundación Construir de Bolívia durante a primeira reunião de peritas sobre mulheres privadas de liberdade da CIDH, 27 de abril de 2021; Mattos Filho, Memorando - insumos, 10 de abril de 2021, p. 12; CSS, Resposta ao questionário de consulta sobre mulheres privadas de liberdade, Colômbia, 10 de abril de 2021, p. 6; OVIC, Questionário de consulta sobre mulheres privadas de liberdade, 9 de abril de 2021, p. 1; OVP, *Informe Mujeres privadas de la libertad en Venezuela: Las voces de las mujeres detrás de las rejas*, 2021, p. 35.

<sup>43</sup> Governo de Honduras, Nota Diplomática No. DNDDHH-LI-316-2021, 19 de maio de 2021, p. 8.

<sup>44</sup> Mattos Filho, Memorando - insumos, 10 de abril de 2021, p. 12.

<sup>45</sup> Sobre o tema, cf. resposta ao questionário de consulta sobre mulheres privadas de liberdade, Colômbia, 10 de abril de 2021, p. 6.

<sup>46</sup> OVP, *Informe Mujeres privadas de la libertad en Venezuela: Las voces de las mujeres detrás de las rejas*, 2021, p. 35.

<sup>47</sup> CIDH, *Informe sobre medidas dirigidas a reducir el uso de la prisión preventiva en las Américas*, párr. 201.

<sup>48</sup> Sobre este particular, ver a seção "Afeição do encarceramento sobre mulheres e pessoas sob seus cuidados".

<sup>49</sup> Em específico, um estudo realizado pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento aponta que cerca de 87% das mulheres privadas de liberdade possuem filhos e filhas. Nesse mesmo sentido, Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), *Mulheres em contextos de encarceramento na América Latina: Características e fatores de risco associados a determinados comportamentos delituosos* - Nota Técnica nº IDB-TN-1409, abril de 2018, p. 17.

<sup>50</sup> Grupo de Trabajo sobre la cuestión de la discriminación contra la mujer, *Mujeres privadas de libertad*, párr. 61.

50. No caso particular das mulheres envolvidas em crimes relacionados com drogas, as informações disponíveis indicam que elas se dedicam a essa atividade porque a veem como uma opção de trabalho para adquirir renda enquanto exercem suas responsabilidades de cuidado – por exemplo, comercializar de suas casas<sup>51</sup> – ou para obter recursos adicionais aos gerados por outros membros da família<sup>52</sup>. Como exemplo, um estudo no México descobriu que a maioria das mulheres na prisão citou suas responsabilidades como mães como a principal razão para se envolver no tráfico de drogas<sup>53</sup>. Na Colômbia, do total de mulheres encarceradas por delitos relacionados a drogas pesquisadas, 58,6% indicaram que sua motivação para cometer o crime está ligada à falta de recursos para atender às necessidades domésticas<sup>54</sup>. Na mesma linha, dados oficiais do Uruguai mostram que o "micro narcomenudeo" é usado principalmente como estratégia de sobrevivência por mulheres com dependentes<sup>55</sup>.

### 3. Violência, coerção, ameaças ou influência

51. A Comissão identificou vários fatores estruturais que perpetuam a discriminação e a violência de gênero contra as mulheres, incluindo o machismo, o patriarcalismo, a prevalência de estereótipos sexistas e a discriminação histórica ligada ao tecido social, juntamente com a tolerância social à violência contra as mulheres em todas as suas dimensões. Em particular, destacou a relação entre situações de violência e o envolvimento de mulheres na prática de crimes. Nesse sentido, destacou que muitas mulheres participariam de atividades criminosas depois de serem forçadas por meio de ameaças dirigidas a elas ou a suas famílias, e punições que incluem atos de violência com base em seu gênero<sup>56</sup>. Da mesma forma, a então Relatora Especial da ONU sobre violência contra as mulheres, Rashida Manjoo (doravante, então Relatora Especial da ONU sobre violência contra as mulheres), alertou para a existência de uma estreita ligação entre a violência anterior contra as mulheres e a prática de crimes e sua consequente prisão<sup>57</sup>. Na mesma linha, de acordo com dados do Grupo de Trabalho da ONU sobre a questão da discriminação contra as mulheres, a porcentagem de mulheres encarceradas que foram vítimas de violência durante a infância é pelo menos o dobro da dos homens<sup>58</sup>.

52. A este respeito, a CIDH recebeu informações que indicam que uma grande porcentagem de mulheres privadas de liberdade na região foi vítima de vários atos de violência de

<sup>51</sup> Nesse mesmo sentido, CIDH, Informação fornecida à CIDH pela organização WOLA durante uma reunião técnica sobre mulheres privadas de liberdade, 10 de fevereiro de 2022; e CIDH, Informação levada à CIDH por representante da "Mesa de trabajo sobre mujeres privadas de libertad" de Uruguai durante uma reunião técnica em 1 de abril de 2021.

<sup>52</sup> Nesse mesmo sentido, Equis: Justicia para las Mujeres de México, Corporación Humanas de Colômbia y Corporación Humanas de Chile, *La situación particular de las mujeres recluidas por delitos de drogas*, setembro de 2015, p. 4.

<sup>53</sup> Equis: Justicia para las mujeres, *Políticas de drogas, género y encarcelamiento en México: Una Guía para Políticas Pública Incluyentes*, 2018, p. 24.

<sup>54</sup> UNODC y Ministerio de Justicia de Colômbia, *Caracterización de condiciones socioeconómicas de mujeres relacionadas con problemas de drogas*, 2019, p. 17.

<sup>55</sup> Parlamento do Uruguai – Comisionado Parlamentario Penitenciario, *Mujeres en proceso penal, con hijos a cargo, pueden ir a prisión domiciliaria asistida según normas nacionales e internacionales*, 28 de outubro de 2021.

<sup>56</sup> Nesse mesmo sentido, CIDH, *Violencia y discriminación contra mujeres, niñas y adolescentes: Buenas prácticas y desafíos en América Latina y en el Caribe*, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 233, 14 de novembro de 2019 [doravante "*Violencia y discriminación contra mujeres, niñas y adolescentes*"], párrs. 94, 194-197.

<sup>57</sup> Relatora Especial sobre a violência contra a mulher, suas causas e consequências Rashida Manjoo, *Informe "Causas, condiciones y consecuencias de la encarcelación para las mujeres"*, Resolución A/68/340, 21 de agosto de 2013, [doravante "*Relatora Especial sobre a violência contra a mulher, Informe "Causas, condiciones y consecuencias de la encarcelación para las mujeres"*"], párr. 6.

<sup>58</sup> Sobre o tema, ver: Grupo de Trabajo sobre la cuestión de la discriminación contra la mujer, *Mujeres privadas de libertad*, párr. 66.

gênero antes de sua prisão, incluindo violência econômica, física, sexual e psicológica<sup>59</sup>. Por exemplo, no Chile, 65% das mulheres detidas sofreram violência ao longo de suas vidas, sendo seus parceiros ou ex-parceiros os principais agressores<sup>60</sup>. No Uruguai, 52% das mulheres encarceradas que são mães ou grávidas foram vítimas de violência de gênero antes de sua prisão<sup>61</sup>. Além disso, no caso particular das mulheres envolvidas em delitos relacionados com a droga, o Grupo de Trabalho sobre a Questão da Discriminação contra as Mulheres documentou que a violência é frequentemente utilizada para forçar as mulheres a participar em redes de tráfico de droga<sup>62</sup>. Como exemplo, na Colômbia, de acordo com um estudo do UNODC, 48,1% das mulheres presas por delitos relacionados a drogas relataram ter sido vítimas de violência principalmente nas mãos de seus parceiros<sup>63</sup>.

53. Além disso, a Comissão observa que as ameaças, a coerção e a influência são apresentadas como outra forma de violência para envolver as mulheres na prática de crimes. A esse respeito, o então Relator Especial da ONU sobre violência contra as mulheres apontou que muitas mulheres seriam privadas de liberdade "por atividades ilegais que realizam em resposta a ameaças de um parceiro abusivo".<sup>64</sup> Além disso, as mulheres presas por crimes relacionados a drogas se envolveriam no consumo e tráfico dessas substâncias por meio de seus parceiros masculinos ou outros membros da família envolvidos nesses crimes, porque as ameaçariam ou coagiriam, ou as induziriam a participar dos crimes que cometem como um "favor" – o que é conhecido como "crimes de amor". Nesse cenário, além disso, muitas mulheres enfrentariam investigações que podem levar à sua prisão derivada de sua posição como parentes ou companheiras de homens que cometeram crimes<sup>65</sup>.

#### 4. Uso de drogas

54. A CIDH observa que o uso de drogas às vezes é um fator que leva as mulheres a serem submetidas a processos criminais e presas. A esse respeito, o UNODC afirmou que muitas das mulheres privadas de liberdade por crimes relacionados a drogas têm um uso problemático dessas substâncias e podem estar envolvidas com esse crime para pagar seu próprio consumo<sup>66</sup>. Além disso, o Grupo de Trabalho da ONU contra a Detenção Arbitrária (WGAD) identificou que as mulheres usuárias de drogas, além de cometerem

<sup>59</sup> Nesse mesmo sentido, Governo da Argentina, Nota Diplomática No. IF-2021-34330903-APN-DCIMD#MRE, CIDH, 20 de abril de 2021, p. 3; OVIC, Questionário de consulta sobre mulheres privadas de liberdade, 9 de abril de 2021, p. 12; CSS, Resposta ao questionário de consulta sobre mulheres privadas de liberdade, Colômbia, 10 de abril de 2021, p. 12; Governo de Costa Rica, Nota Diplomática No. CROEA-AA-576-21, 9 de abril de 2021, p. 15; Governo de Ecuador, Nota Diplomática No. 4-2-102/2021, 12 de abril de 2021, p. 9; Governo da Guatemala, Nota Diplomática No. DAJCC-Seprem 003-2021, 14 de abril de 2021, p. 12; Governo de Honduras, Nota Diplomática No. DNDDHH-LI-316-2021, 19 de maio de 2021, p. 6; e Governo de México, Nota Diplomática No. OEA1121, p. 6.

<sup>60</sup> OVIC, Questionário de consulta sobre mulheres privadas de liberdade, 9 de abril de 2021, p. 12.

<sup>61</sup> Parlamento do Uruguai – Comisionado Parlamentario Penitenciario, Informe especial: prisión domiciliaria asistida para madres con hijos a su cargo en el proceso penal, 28 de outubro de 2021, p. 9.

<sup>62</sup> Grupo de Trabajo sobre la cuestión de la discriminación contra la mujer, Mujeres privadas de libertad, párr. 69.

<sup>63</sup> UNODC y Ministerio da Justiça de Colômbia, Caracterización de condiciones socioeconómicas de mujeres relacionadas con problemas de drogas Las mujeres privadas de la libertad por delitos de drogas, 2019, p. 16.

<sup>64</sup> Relatora Especial sobre a violência contra a mulher, Informe "Causas, condiciones y consecuencias de la encarcelación para las mujeres", párr. 9.

<sup>65</sup> Nesse mesmo sentido, ver: CIDH, Informação levada à CIDH pelo Mecanismo Nacional de Prevención contra la Tortura de Honduras durante a primeira reunião de peritas sobre mulheres privadas de liberdade, 27 de abril de 2021; CIDH, Informação levada à CIDH por integrante do Grupo de Trabalho contra a Detenção Arbitrária da ONU (GTDA) durante uma reunião técnica com o GTDA e o IDPC sobre mulheres privadas de liberdade na região, 25 de maio de 2022; e WOLA, IDPC, De justicia y CIM, Mujeres, políticas de drogas y encarcelamiento, 2016, p. 10; e CIM, Mujeres y drogas en las Américas. Un diagnóstico de política en construcción, janeiro de 2014, p. 3.

<sup>66</sup> UNODC, Manual sobre mujeres y encarcelamiento, pp. 14, 103 e 107.



crimes motivados por essa substância, enfrentam maior estigmatização devido ao seu consumo, o que pode levar à sua prisão, particularmente em contextos em que predomina a discriminação por serem mulheres, cometer crimes e usar drogas<sup>67</sup>.

## 5. Outras situações de preocupação

55. A Comissão tomou conhecimento de outras situações de risco que levam ao encarceramento feminino. Elas estão ligadas a fatores específicos de vulnerabilidade, como ser mulher defensora de direitos humanos ou pertencer a comunidades afrodescendentes ou indígenas. Além disso, a CIDH foi informada de que, em ambientes caracterizados pela pobreza e barreiras no acesso aos serviços de saúde reprodutiva, algumas mulheres que sofrem emergências obstétricas correm o risco de serem encarceradas.

### a) Mulheres defensoras dos direitos humanos

56. A Comissão adverte que, em contextos de crise institucional, o trabalho das mulheres como defensoras de direitos humanos é apresentado como um fator que pode contribuir para sua detenção. Em particular, a CIDH acompanhou a detenção de mulheres defensoras na Nicarágua e na Guatemala. Em particular, no que diz respeito à Nicarágua, a Comissão tomou conhecimento de dezenas de mulheres privadas de liberdade por exercerem seu trabalho em defesa dos direitos humanos. As principais causas que teriam motivado sua prisão incluem: i) fazer parte de grupos ou iniciativas que teriam um papel relevante na situação que o país atravessa<sup>68</sup>; (ii) tentar se manifestar em defesa dos detidos por motivos políticos<sup>69</sup>; (iii) praticar jornalismo e denunciar a repressão estatal contra os manifestantes<sup>70</sup>; e (iv) fazer parte de movimentos estudantis e participar de protestos<sup>71</sup>. Da mesma forma, por meio de um relatório enviado à CIDH em 13 de fevereiro de 2019, o Estado da Nicarágua reconheceu que 27 mulheres foram privadas de liberdade "como resultado do golpe de Estado fracassado". Nesse cenário, eles teriam sido acusados da prática de diversos crimes como crime organizado, terrorismo, obstrução de serviços públicos, conspiração, ameaças, exposição de pessoas ao perigo, entre outros<sup>72</sup>.

57. Quanto à Guatemala, a partir de 2021, a CIDH recebeu informações sobre a intensificação dos atos de criminalização de mulheres operadoras de justiça, advogadas, defensoras de ex-operadores de justiça e ex-funcionárias públicas, em um cenário caracterizado pelo enfraquecimento da independência judicial. Em particular, a criminalização consistiria, entre outras ações, em detenções como forma de assédio, motivadas por seu trabalho de

<sup>67</sup> Nesse mesmo sentido, CIDH, Informação levada à CIDH por membro especialista do GTDA durante uma reunião técnica realizada com o GTDA e o IDPC sobre mulheres privadas de liberdade na região, em 25 de maio de 2022. Além disso, ver: WOLA, IDPC, De justiça e CIM, Mulheres, políticas de drogas e encarceramento, 2016, p. 17.

<sup>68</sup> Nesse mesmo sentido, ver CIDH, Resolución 70/2018, MC 939/18 e 1067/18 - Yerling Marina Aguilera Espinoza y otras (Diecisiete defensoras de derechos humanos), Nicaragua.

<sup>69</sup> CIDH, Informe Anual, Capítulo IV. B "Nicaragua", 2019, párr. 162.

<sup>70</sup> Nesse mesmo sentido, ver CIDH, Resolución 5/2019, MC 873/18 - Lucía Pineda Ubau y su núcleo familiar (Ampliación), Nicaragua.

<sup>71</sup> Nesse mesmo sentido, ver CIDH, Resolución 84/2018, MC 1133/18 - Amaya Eva Coppens Zamora y otras (Privadas de Libertad en el Centro Penitenciario La Esperanza), Nicaragua.

<sup>72</sup> Nesse mesmo sentido, Missão Permanente da Nicarágua perante a Organização dos Estados Americanos, Nota MPN-OEA-00013, Relatório do Estado da Nicarágua à Comissão Interamericana de Direitos Humanos referente à Audiência convocada para tratar do tema "Situação dos Direitos das Mulheres Privadas de Liberdade na Nicarágua", durante o seu 171º Período de Sessões a ser realizado em Sucre, Bolívia, 13 de fevereiro de 2019.

investigação ou julgamento de estruturas criminosas ligadas ao poder político e econômico ou, em casos emblemáticos de graves violações de direitos humanos durante o conflito armado, ou porque na época apoiaram o trabalho da Comissão Internacional contra a Impunidade na Guatemala (CICIG). Por exemplo, nesse contexto, em fevereiro de 2022, foram presas cinco advogadas que haviam atuado em investigações contra empresários, funcionários públicos, candidatos a cargos nos tribunais superiores de justiça, traficantes de drogas, deputados e militares; dois dos quais trabalhavam na Procuradoria Especial contra a Impunidade (FECI) e um era ex-presidente da CICIG.<sup>73</sup>

## b) Mulheres afrodescendentes

58. A Comissão identificou que as mulheres afrodescendentes enfrentam riscos específicos derivados da intersecção de múltiplos fatores de vulnerabilidade, como gênero e origem étnico-racial. Também ressaltou que a situação de pobreza ou extrema pobreza das pessoas afrodescendentes dificulta suas possibilidades de acesso à justiça de forma plena e eficaz, dificultando o gozo de seus direitos humanos e colocando-as em desvantagem em relação ao resto da população devido à sua exposição mais frequente ao crime e à <sup>74</sup>violência institucional. Nesse cenário, as mulheres afrodescendentes enfrentariam maiores probabilidades de serem submetidas a processos criminais, o que resultaria em sua super-representação nos sistemas de justiça criminal. Em particular, o Escritório do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos apontou que a super-representação de mulheres afrodescendentes no sistema de justiça criminal pode ser devido a uma soma de fatores subjacentes, incluindo discriminação racial estrutural, controle policial com viés étnico-racial, pobreza e, falta de oportunidades educacionais e de emprego<sup>75</sup>.

59. Assim, por exemplo, no Brasil, segundo dados oficiais, entre janeiro e junho de 2022, as mulheres afrodescendentes (Pardas e Pretas) representaram 59% do total da população carcerária feminina<sup>76</sup>. Nos Estados Unidos, segundo dados das Nações Unidas, em 2013, as mulheres afro-americanas representavam 21% do total da população carcerária feminina, o que representa uma taxa de encarceramento de mulheres afrodescendentes 2,1 vezes maior do que a de mulheres brancas<sup>77</sup>. Na mesma linha, o *Just Security* Forum relata que nos Estados Unidos, apesar de constituírem aproximadamente 6% da população dos EUA, as mulheres afrodescendentes representam 22% da população carcerária feminina.<sup>78</sup> No Panamá, o Grupo de Trabalho de Especialistas em

<sup>73</sup> Nesse mesmo sentido: CIDH, Comunicado de Imprensa 37/22 - [CIDH expresa preocupación por nuevas afectaciones a la independencia judicial en Guatemala](#). Washington DC, 22 de fevereiro de 2022; CIDH, Comunicado de Imprensa 203/21 - [La CIDH expresa preocupación por acciones que debilitan la independencia judicial en Guatemala](#). Washington DC, 6 de agosto de 2021; e CIDH, Comunicado de Imprensa 65/21 - [La CIDH expresa preocupación por diligencias de antejuicio promovidas contra integrantes de la Corte de Constitucionalidad de Guatemala](#). Washington DC, 18 de março de 2021. Ademais, ver: Agência Ocote, [Castigar a las que luchan](#), 7 de março de 2022.

<sup>74</sup> CIDH, [Informe sobre Derechos económicos, sociales, culturales y ambientales de personas afrodescendientes](#), OEA/Ser.L/V/II. Doc. 109, 16 de março de 2021, párrs. 100 e 125.

<sup>75</sup> Escritório do Alto Comissário das Nações Unidas para os Direitos Humanos, [Mujeres y Niñas Afrodescendientes Logros y desafíos en relación con los derechos humanos](#), 2018, p. 21.

<sup>76</sup> Nesse mesmo sentido, ver: Secretaria Nacional de Políticas Penais, Governo do Brasil, [Mulheres e Grupos Específicos- Composição da População por Cor/Raça no Sistema Prisional - Período de Janeiro a Junho de 2022](#), 2023.

<sup>77</sup> Organização das Nações Unidas, [Report of the Working Group of Experts on People of African Descent on its mission to the United States of America](#), A/HRC/33/61/Add.2, 18 de agosto de 2016.

<sup>78</sup> Just Security, [The New Jane Crow: Women's Mass Incarceration](#), 30 de junho de 2020.



Afrodescendentes, durante sua visita ao país em 2013, observou que as mulheres afrodescendentes estavam "super-representadas nas prisões", a maioria das quais havia sido condenada por crimes relacionados a drogas ou crimes de rua<sup>79</sup>.

### c) Mulheres indígenas

60. A Comissão observou que a discriminação e as barreiras ao acesso à justiça resultariam em uma super-representação das mulheres indígenas detidas em certos países, como as mulheres afrodescendentes<sup>80</sup>. Por exemplo, no Canadá, de acordo com os dados disponíveis, as mulheres indígenas privadas de liberdade representariam quase 50% da população carcerária feminina nas prisões federais. Isso, apesar de a população total do país, os indígenas representarem apenas 5% da população<sup>81</sup>.
61. Nesse sentido, apesar de uma situação geral de invisibilidade dessa população derivada da ausência de relatórios oficiais sobre mulheres indígenas encarceradas<sup>82</sup> e da escassez de compilação de dados prisionais sobre a origem étnica das mulheres<sup>83</sup>, a CIDH identifica que, entre as causas que levam ao seu encarceramento, destacam-se dois grupos de fatores. De um lado, as circunstâncias pessoais, entre as quais se destacam as situações de pobreza e exclusão socioeconômica, que podem levar ao seu envolvimento na prática de crimes. Por outro lado, os fatores presentes durante o seu julgamento que estariam relacionados com a imposição de sanções penais nos sistemas de justiça comum, em particular, a discriminação em razão da sua origem étnica pelas autoridades, e os obstáculos ao acesso à justiça, especialmente derivados da falta de intérpretes nos processos penais<sup>84</sup>.

### d) Mulheres encarceradas por emergências obstétricas

62. A Comissão observa que em contextos caracterizados pela pobreza e barreiras de acesso aos serviços de saúde reprodutiva, as mulheres que sofrem complicações durante a gravidez que resultam em sua perda correm o risco de serem presas e condenadas por suspeita de terem induzido um aborto. Especificamente, em seu relatório sobre Violência

<sup>79</sup> Organização das Nações Unidas, Informe del Grupo de Trabajo de Expertos sobre los Afrodescendientes acerca de su 12º período de sesiones - Misión a Panamá, A/HRC/24/52/Add.2, 21 de agosto de 2013.

<sup>80</sup> Nesse mesmo sentido, CIDH, Informe sobre Las mujeres indígenas y sus derechos humanos en las Américas, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 44/17, 17 de abril de 2017, párr. 149.

<sup>81</sup> Nesse mesmo sentido, World Socialist Web Site, Indigenous women account for almost half of Canada's female federal inmate population, 14 de outubro de 2022; The Globe and Mail, 'Shocking and shameful': For the first time, Indigenous women make up half the female population in Canada's federal prisons, 5 de maio de 2022; e CBC, Indigenous women make up almost half the female prison population, ombudsman says, 18 de dezembro de 2021.

<sup>82</sup> Nesse mesmo sentido, ver: APT, Abrir las puertas de la justicia para las mujeres indígenas privadas de la libertad, 9 de agosto de 2021.

<sup>83</sup> Nesse mesmo sentido, ver: Debates indígenas, Muertes prematuras y violencias carcelarias en México: mujeres indígenas presas y racismo estructural, 1 de abril de 2021.

<sup>84</sup> Sobre o tema, CIDH, Informe sobre Las mujeres indígenas y sus derechos humanos en las Américas, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 44/17, 17 de abril de 2017, párrs. 149 e 158. Além disso, Em sentido similar, ver: Debates indígenas, Muertes prematuras y violencias carcelarias en México: mujeres indígenas presas y racismo estructural, 1 de abril de 2021; Debates indígenas, Mujeres indígenas privadas de su libertad en Guatemala, 1 de abril de 2021; World Socialist Web Site, Indigenous women account for almost half of Canada's female federal inmate population, 14 de outubro de 2022; The Globe and Mail, 'Shocking and shameful': For the first time, Indigenous women make up half the female population in Canada's federal prisons, 5 de maio de 2022; CBC, Indigenous women make up almost half the female prison population, ombudsman says, 18 de dezembro de 2021; Debates indígenas, Justicia racista y patriarcal en Argentina: el caso de Reina Maraz, 1 de abril de 2021.

e Discriminação contra Mulheres, Meninas e Adolescentes, a CIDH reiterou o impacto negativo das leis que criminalizam o aborto de forma absoluta sobre os direitos à vida, à integridade pessoal, à saúde e a viver livre de violência e discriminação em casos de risco à saúde, inviabilidade do feto e em gestações resultantes de violência sexual ou incesto. Isso, enquanto a criminalização do aborto em todas as circunstâncias e a consequente falta de opções legais, seguras e oportunas para acessar essa prática, faria com que muitas mulheres tivessem emergências obstétricas sem a atenção médica necessária, se abstivessem de solicitar serviços médicos ou se submetessem a práticas perigosas e até mortais, entre outras consequências<sup>85</sup>.

63. Além disso, em particular, a CIDH acompanhou a privação de liberdade das mulheres nessas circunstâncias em El Salvador<sup>86</sup>. Nesse sentido, os dados indicam que, desde a reforma de seu Código Penal em 1998, que criminalizou a interrupção da gravidez em todas as circunstâncias, El Salvador criminaliza sistematicamente as mulheres que sofrem emergências obstétricas e as condena a penas de até 50 anos de prisão pelos crimes de homicídio qualificado ou aborto<sup>87</sup>. Nesse cenário, entre 1998 e 2019, pelo menos 181 mulheres foram processadas por terem sofrido uma emergência obstétrica<sup>88</sup>. Destes, segundo a sociedade civil, pelo menos 67 foram condenados<sup>89</sup>. Além disso, a partir de fevereiro de 2023, duas mulheres permaneceriam encarceradas por sofrerem emergências obstétricas, apesar de atenderem aos requisitos para serem beneficiárias de alternativas à pena previstas na Lei Penitenciária<sup>90</sup>.
64. Nesse sentido, a CIDH identifica que o encarceramento desse grupo de mulheres está intimamente ligado a situações de pobreza resultantes da exclusão social, falta de recursos econômicos e redução das oportunidades educacionais que enfrentam. Isso muitas vezes se traduziria em barreiras ao acesso regular aos serviços de saúde reprodutiva, o que favoreceria a presença de complicações durante a gravidez. Em particular, no caso de *Manuela et al. v. El Salvador*, a Corte Interamericana destacou que a maioria das mulheres julgadas em El Salvador por aborto ou homicídio qualificado são caracterizadas por pouca ou nenhuma renda econômica, provenientes de áreas rurais ou urbanas marginais e com baixa escolaridade<sup>91</sup>. Na mesma linha, segundo dados da sociedade civil, do total de mulheres privadas de liberdade por crimes relacionados a

<sup>85</sup> CIDH, *Violencia y discriminación contra mujeres, niñas y adolescentes*, párr. 202.

<sup>86</sup> Ver: *Informe sobre Situación de Derechos Humanos en El Salvador*, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 278, 14 de outubro de 2021, párr. 198.

<sup>87</sup> Nesse mesmo sentido, *Informe sobre Situación de Derechos Humanos en El Salvador*, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 278, 14 de outubro de 2021, párr. 199. Ademais, ver: Agrupación Ciudadana por la Despenalización del Aborto y Centro de Derechos Reproductivos, *Mujeres privadas de libertad-Resumen del informe presentado por la Agrupación Ciudadana por la Despenalización del Aborto y el Centro de Derechos Reproductivos a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos*, 1 de fevereiro de 2023 [doravante "Agrupación Ciudadana por la Despenalización del Aborto y Centro de Derechos Reproductivos, *Mujeres privadas de libertad-Resumen*, 1 de fevereiro de 2023"], p. 1.

<sup>88</sup> *Informe sobre Situación de Derechos Humanos en El Salvador*, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 278, 14 de outubro de 2021, párr. 199.

<sup>89</sup> Nesse mesmo sentido, La Agrupación Ciudadana por la Despenalización del Aborto, *Del Hospital a la Cárcel*, 2019, p. 47. Ademais, ver: El Salvador, *Código Penal - Decreto No. 1030 de 1997*, art. 409.

<sup>90</sup> Agrupación Ciudadana por la Despenalización del Aborto y Centro de Derechos Reproductivos, *Mujeres privadas de libertad-Resumen*, 1 de fevereiro de 2023, p. 1.

<sup>91</sup> Corte IDH. *Manuela y otros Vs. El Salvador*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 2 de novembro de 2021. Serie C No. 441, párrs. 46 e 253.

emergências obstétricas em El Salvador, 42% são analfabetas ou têm no máximo o segundo ciclo do ensino fundamental <sup>92</sup>e 53% não têm renda estável ou permanente<sup>93</sup>.

65. A este respeito, a Comissão reitera que a criminalização absoluta do aborto, ao impor um ônus desproporcional ao exercício dos direitos das mulheres, é contrária às obrigações internacionais do Estado de respeitar, proteger e garantir os direitos das mulheres à vida, saúde e integridade. Nesse sentido, reitera seu apelo para que se realizem moratórias sobre a aplicação das disposições que preveem a criminalização total do aborto e para que se revejam as condenações das mulheres sob essas disposições<sup>94</sup>.

### C. Políticas de Drogas

66. A partir da década de 1990, vários países da região adotaram a política conhecida como "guerra às drogas"<sup>95</sup>. Nesse cenário, foram implementadas reformas legais que endureceram as políticas criminais de drogas após a adoção de uma abordagem proibicionista e repressiva focada na erradicação do mercado de drogas ilícitas, priorizando o encarceramento como resposta<sup>96</sup>. Em particular, esse modelo usaria o direito penal para criminalizar, proibir e penalizar todos os comportamentos ligados ao negócio das drogas, em todas as etapas<sup>97</sup>. Como resultado, esse endurecimento das políticas de drogas levou a níveis mais altos de encarceramento como solução para os problemas de insegurança cidadã, o que se refletiu no alto número de pessoas presas por esses crimes, especialmente mulheres<sup>98</sup>. Isso é resultado de: i) falta de proporcionalidade no tratamento de crimes relacionados a drogas; (ii) o uso excessivo da prisão preventiva e a não implementação de medidas alternativas; e iii) restrições aos benefícios processuais que limitam a prisão. Nesse contexto, há um maior encarceramento feminino derivado, além disso, da falta de consideração das circunstâncias que envolvem a prática de crimes por mulheres.

#### 1. Falta de proporcionalidade no tratamento de infrações relacionadas com as drogas

67. No contexto do endurecimento das políticas criminais de drogas, as condutas relacionadas a essas substâncias são frequentemente tratadas como "crimes graves" sem qualquer distinção de qualquer tipo<sup>99</sup>. Isso violaria o princípio da proporcionalidade das sanções, que exige que as sanções penais sejam proporcionais à gravidade do crime, seu impacto

<sup>92</sup> Agrupación Ciudadana por la Despenalización del Aborto, *Del Hospital a la Cárcel*, 2019, p. 37.

<sup>93</sup> Agrupación Ciudadana por la Despenalización del Aborto y Centro de Derechos Reproductivos, *Mujeres privadas de libertad—Resumen*, 1 de fevereiro de 2023, p. 2. Ademais, ver: Grupo de Trabajo sobre la Detención Arbitraria, *Opinión No. 68/2019 relativa a Sara del Rosario Rogel García, Berta Margarita Arana Hernández y Evelyn Beatriz Hernández Cruz (El Salvador)*, 4 de março de 2020, párr. 100; e *Opinión No. 19/2020 relativa a Imelda Cortez Palacios (El Salvador)*, 25 de junho de 2020, párrs. 56 e 64.

<sup>94</sup> CIDH, *Violencia y discriminación contra mujeres, niñas y adolescentes*, párrs. 202 e 210.

<sup>95</sup> Por exemplo, ver: Cornell Law School's Avon Global Center for Women, Defensoría General de la Nación de la Argentina y University of Chicago Law School International, *Mujeres en prisión en Argentina: causas, condiciones y consecuencias*, maio de 2013, p. 7.

<sup>96</sup> Nesse mesmo sentido, ver CIDH, *Informe sobre medidas dirigidas a reducir el uso de la prisión preventiva en las Américas*, párr. 85; CIM, *Mujeres y drogas en las Américas. Un diagnóstico de política en construcción*, janeiro de 2014, p. 47; e WOLA, IDPC, *De justicia y CIM, Mujeres, políticas de drogas y encarcelamiento*, 2016, p. 11.

<sup>97</sup> Nesse mesmo sentido, ver: Dejusticia, *Mujeres, Políticas de Drogas y Encarcelamiento: una Guía para la Reforma de Políticas en Colombia*, 2016, p. 7; CIM, *Mujeres y drogas en las Américas. Un diagnóstico de política en construcción*, Janeiro de 2014, pp. 12, 47; e WOLA, IDPC, *De justicia y CIM, Mujeres, políticas de drogas y encarcelamiento*, 2016, p. 3.

<sup>98</sup> Sobre o tema, CIDH, *Informe sobre medidas dirigidas a reducir el uso de la prisión preventiva en las Américas*, párr. 85.

<sup>99</sup> Nesse mesmo sentido, ver CIDH, *Informe sobre medidas dirigidas a reducir el uso de la prisión preventiva en las Américas*, párr. 28.

na sociedade e à personalidade e condições da pessoa acusada<sup>100</sup>. Em particular, a CIDH tomou conhecimento de críticas às políticas de drogas por violarem o princípio da proporcionalidade, uma vez que a legislação adotada neste cenário puniria esses comportamentos com pesadas penas de prisão sem distinguir entre: i) crimes de drogas de baixa e alta gravidade; (ii) crimes violentos e não violentos; (iii) diferentes níveis de participação; e, iv) os diferentes tipos de drogas<sup>101</sup>. Isso significa que, apesar da regulamentação de várias modalidades criminais, em geral, não seriam feitas distinções de acordo com o nível de participação, abrangendo todos os contatos com a substância com a mesma faixa de pena. Assim, o tratamento diferenciado dos crimes relacionados a drogas seria limitado a um agravamento da pena em determinadas circunstâncias<sup>102</sup>. Neste contexto, a falta de proporcionalidade no tratamento das infrações relacionadas com a droga resulta: i) em penas de prisão pesadas para todas as condutas relacionadas com a droga; ii) punição de consumo ou porte para uso pessoal; e (iii) o julgamento de pessoas com baixo nível de participação na cadeia criminosa, especialmente mulheres.

**a) Punição com altas penas de prisão**

68. A Comissão observa que, de acordo com os dados disponíveis, a legislação adotada na região no contexto da "guerra às drogas" foi acompanhada por um aumento acentuado no número de penas de prisão, mesmo para crimes menores. Nesse cenário, as penas para delitos relacionados a drogas – apesar de esses crimes não envolverem o uso de violência – seriam iguais ou até superiores às aplicáveis a crimes violentos em que a vida ou a integridade pessoal estão em risco, como homicídio ou estupro<sup>103</sup>. Por exemplo, na Bolívia, a pena máxima para o tráfico de drogas é de 25 anos, enquanto para o homicídio é de 20 anos – a menos que a vítima seja uma criança, caso em que aumenta para 25 anos<sup>104</sup>. Na Colômbia, a pena máxima para o tráfico é de 30 anos, enquanto para o "acesso carnal violento" é de 20 anos<sup>105</sup>. Nessa linha, a então Relatora Especial sobre violência contra as mulheres identificou que sentenças mais duras foram impostas para crimes relacionados a drogas do que para aqueles relacionados a estupro ou homicídio<sup>106</sup>. Esta situação conduziria a desigualdades de gênero no recurso à detenção, uma vez que, em termos percentuais, há um maior número de mulheres sujeitas a processos penais por delitos relacionados com a droga do que de homens.

<sup>100</sup> UNODC ROPAN, De víctimas a victimarias: el uso del brazalete electrónico de monitoreo y los derechos de las mujeres en la justicia criminal, p. 18. Ademais, ver: Dejusticia, Mujeres, Políticas de Drogas y Encarcelamiento: una Guía para la Reforma de Políticas en Colombia, 2016, p. 14 citando a Uprimny, R., Guzmán, D., & Parra, J., Penas alucinantes. La desproporción en la penalización de las drogas en Colombia, 2013, pp. 24-25.

<sup>101</sup> Nesse mesmo sentido, ver: Transnational Institute (TNI) y WOLA, Sistemas sobrecargados. Leyes de Drogas y Cárceles en América Latina, 2010, p. 92; e WOLA, IDPC, De justicia y CIM, Mujeres, políticas de drogas y encarcelamiento, 2016, p. 18.

<sup>102</sup> Entre elas, as relacionadas com a quantidade de pessoas intervenientes, a qualidade de certos autores ou partícipes, os fins de comercialização ou algumas modalidades do delito. Nesse mesmo sentido, ver MPD, Argentina, Questionário de Consulta sobre Mulheres Privadas de Liberdade, 9 de abril de 2021, pp. 11-12. Por exemplo, ver: Uruguai, Decreto-Lei 14.294, 31 de outubro de 1974, arts. 30-38.

<sup>103</sup> Nesse mesmo sentido, WOLA, et al., Resposta regional ao Questionário de consulta sobre mulheres privadas de liberdade, 2021, 23 de abril de 2021, p. 5; TNI e WOLA, Sistemas sobrecargados. Leyes de Drogas y Cárcels en América Latina, 2010, p. 92; e WOLA, IDPC, De justicia y CIM, Mujeres, políticas de drogas y encarcelamiento, 2016, p. 18. Além disso, ver Grupo de Trabalho sobre a questão da discriminação, Mulheres privadas de liberdade, parágrafo 32; e Dejusticia, Mujeres, Políticas de Drogas y Encarcelamiento: um Guia para la Reforma de Políticas en Colombia, 2016, pp. 7 e 13.

<sup>104</sup> Nesse mesmo sentido, ver: Bolívia, Código Penal, adotado em 23 de agosto de 1972, artículo 251; e Bolívia, Ley No. 1008, adotada em 19 de julho de 1988, artículo 48.

<sup>105</sup> Nesse mesmo sentido, ver: Colômbia, Código Penal, atualizado al 12 de janeiro de 2023, artículos 376 e 205.

<sup>106</sup> Nesse mesmo sentido, ver: Relatora Especial sobre a violência contra a mulher, Informe "Causas, condiciones y consecuencias de la encarcelación para las mujeres", párr. 26.

**b) Punição do consumo ou porte para uso pessoal**

69. A falta de proporcionalidade no tratamento dos crimes relacionados às drogas, em alguns países, resulta na punição de comportamentos relacionados à posse dessa substância para consumo ou uso pessoal. Em particular, a Comissão observa que, apesar de alguns Estados da região terem descriminalizado a posse para uso recreativo de maconha ou cannabis para uso recreativo, por exemplo, no Uruguai<sup>107</sup> e em 21 estados dos Estados Unidos<sup>108</sup>, na região, ainda existem preceitos normativos que criminalizam a posse ou porte para consumo ou uso pessoal. por exemplo, na Argentina<sup>109</sup>, Chile<sup>110</sup> e Equador<sup>111</sup>. Nesse sentido, a Comissão está preocupada com a falta de visibilidade da situação enfrentada pelas pessoas detidas para consumo ou posse para uso pessoal como resultado da ausência de estatísticas desagregadas, bem como a classificação desses comportamentos como delitos penais mais graves.
70. Especificamente, as informações oficiais recebidas mostram que, em suas estatísticas prisionais, Colômbia, Costa Rica, Equador, Guatemala, México e Nicarágua diferenciam o tipo de crime de drogas pelo qual as pessoas são detidas, enquanto a maioria dos Estados costuma registrar "infração" da lei de narcóticos ou saúde sem diferenciar a conduta imputada<sup>112</sup>. Além disso, a CIDH tomou conhecimento de que, às vezes, a invisibilidade ou o baixo número de pessoas presas por posse para consumo ou posse seriam o resultado de essas pessoas serem processadas ou condenadas por delitos mais graves, como posse para fins de comercialização ou tráfico privilegiado<sup>113</sup>. Esta situação é particularmente preocupante para a CIDH, pois contribuiria para um aumento do número de pessoas encarceradas, principalmente mulheres<sup>114</sup>.
71. Diante disso, a CIDH reitera a iniciativa dos Estados da região a criar uma política de drogas que impeça a sujeição a processos penais e a prisão de pessoas que tenham sido presas por consumo ou posse de drogas para uso pessoal ou que tenham cometido delitos menores devido ao seu uso problemático ou dependente. e que o tratamento desses comportamentos é realizado a partir de uma perspectiva repressiva e criminalizadora, e não a partir da abordagem da saúde pública. Em particular, os Estados devem promover alternativas à privação de liberdade que incluam tratamento ambulatorial que evite a institucionalização de pessoas e permita que esse problema seja abordado a partir de uma perspectiva de saúde e direitos humanos. Para tal, devem ser atribuídos recursos suficientes para garantir que o tratamento prestado se baseia em evidências científicas e

<sup>107</sup> Ver: Uruguai, Decreto Ley N° 14294, 30 de outubro de 1974, última modificação pela Lei No. 19.889 de 9 de julho de 2020.

<sup>108</sup> Em particular, os seguintes: Alaska, Arizona, California, Colorado, Connecticut, Distrito de Columbia, Illinois, Maine, Massachusetts, Maryland, Michigan, Missouri, Montana, Nevada, Nueva Jersey, Nueva York, Nuevo México, Oregon, Vermont, Virginia, y Washington. Sobre o tema, ver: Virginia's Legislative Information System, Senate Bill 1406, aprovada em 7 de abril de 2021; WOLA, Las consecuencias catastróficas de la prohibición de las drogas en las Américas, Julho de 2022; Marijuana Policy Project's Action, Policy – State Policy, 2022; USA Today, In what states is weed legal? Here is the list, 9 de novembro de 2022; Voz de América, Maryland y Missouri aprueban legalizar la marihuana, 9 de novembro de 2022; e CNN, La legalización de la marihuana fue sometida a votación en cinco estados: estos son los resultados, 9 de novembro de 2022.

<sup>109</sup> Na Argentina, a Lei n° 23.737 tipifica a posse para uso pessoal. No entanto, grande parte dos tribunais do país arquivam ou absolvem as pessoas acusadas de posse para uso pessoal, aplicando a decisão "Arriola", por meio da qual a Corte Suprema de Justiça da Nação (CSJN) declarou a inconstitucionalidade desse dispositivo. Ver: Argentina, Lei n° 23.737, de 21 de setembro de 1989, art. 14; e CSJN, Decisión Arriola, Sebastián e outros s/ recurso de fato, processo n° 9080, de 25 de agosto de 2009.

<sup>110</sup> Nesse mesmo sentido, OVIC, Questionário de consulta sobre mulheres privadas de liberdade, 9 de abril de 2021, p. 9.

<sup>111</sup> Nesse mesmo sentido, Governo de Ecuador, Nota Diplomática No. 4-2-102/2021, 12 de abril de 2021, p. 3.

<sup>113</sup> Nesse mesmo sentido, CIDH, Informação levada à CIDH por representantes de WOLA e IDPC durante uma reunião técnica sobre mulheres privadas de liberdade, 10 de fevereiro de 2022.

<sup>114</sup> Nesse mesmo sentido, ver CIDH, Informe sobre medidas dirigidas a reducir el uso de la prisión preventiva en las Américas, párr. 90.



é desenvolvido no âmbito da saúde pública. Da mesma forma, a CIDH reitera seu apelo para estudar abordagens menos restritivas por meio da descriminalização do consumo e posse de drogas para uso pessoal<sup>115</sup>.

**c) Submissão a processo penal de pessoas com baixo nível de participação na cadeia criminosa**

**72.** A falta de distinção entre os diferentes níveis de participação faz com que pessoas que cometeram crimes não violentos e com baixo nível de participação em transações ilícitas sejam sujeitas a processos criminais, condenadas e presas por vários anos de prisão. A CIDH adverte que esta situação afeta de forma diferente as mulheres, que geralmente se caracterizam por seu baixo nível de participação na cadeia do tráfico dessas substâncias<sup>116</sup>. Em particular, as mulheres não usam violência na prática desses crimes, portanto, não representam um risco para a sociedade<sup>117</sup> ou são mínimos<sup>118</sup>. A maioria deles ocupa os elos mais baixos da cadeia criminosa, atuando como transportadores de drogas ou "mensageiros humanos", "microtraficantes" de pequena escala ou pequenos vendedores<sup>119</sup>. Embora se envolvam em atividades que envolvem alto risco pessoal pelo qual recebem uma recompensa muito baixa, elas enfrentam maiores chances de serem encarceradas por delitos de drogas do que os homens<sup>120</sup>. A esse respeito, a então Relatora Especial sobre violência contra as mulheres alertou que, apesar de as mulheres cometerem crimes de baixo nível ou não violentos relacionados a drogas, elas acabam sendo condenadas a penas de prisão, enquanto os perpetradores de crimes mais graves muitas vezes evitam a prisão ou são condenados a penas mais baixas após chegarem a acordos de confissão de culpa, fornecendo informações relevantes relacionadas ao crime. As mulheres geralmente não conseguem fornecer essa colaboração por falta de conhecimento do negócio ou daqueles que dirigem as organizações, ou por causa da baixa posição que ocupam nas redes criminosas<sup>121</sup>.

**2. Utilização excessiva da prisão preventiva e não aplicação de medidas alternativas**

**73.** A Comissão reitera que o endurecimento das políticas penais de drogas resultou no uso automático da prisão preventiva e na não aplicação de medidas alternativas. Nesse cenário, apesar de alguns países da região, como Panamá e República Dominicana, terem adotado regulamentos que impedem a aplicação da prisão preventiva em mulheres

<sup>115</sup> CIDH, Informe sobre medidas dirigidas a reducir el uso de la prisión preventiva en las Américas, párrs. 153-155.

<sup>116</sup> Nesse mesmo sentido, CIDH, Informe sobre medidas dirigidas a reducir el uso de la prisión preventiva en las Américas, párr. 200.

<sup>117</sup> UNODC, Manual sobre mujeres y encarcelamiento, p. 4.

<sup>118</sup> Relatora Especial sobre a violência contra a mulher, Informe "Causas, condiciones y consecuencias de la encarcelación para las mujeres", párr. 85.

<sup>119</sup> Sobre o tema, ver CIM, Mujeres y drogas en las Américas. Un diagnóstico de política en construcción, janeiro de 2014, p. 27; e WOLA, IDPC, De justicia e CIM, Mujeres, políticas de drogas y encarcelamiento, 2016, p. 10. Além disso: CIDH, Informe sobre medidas dirigidas a reducir el uso de la prisión preventiva en las Américas, párr. 200; e Parlamento do Uruguai – Comisionado Parlamentario Penitenciario, Informe especial: prisión domiciliaria asistida para madres con hijos a su cargo en el proceso penal, 28 de outubro de 2021, p. 28.

<sup>120</sup> Sobre o tema, ver a subseção "Impacto das políticas de drogas sobre o encarceramento de mulheres" do presente Capítulo.

<sup>121</sup> Nesse mesmo sentido, ver Relatora Especial sobre a violência contra a mulher, Informe "Causas, condiciones e consecuencias do encarceramento para as mulheres", parágrafo 26. Por exemplo, a Argentina conta com a Lei Nº 27.304, denominada "Ley del arrepentido", que permite a redução de penas em benefício de pessoas acusadas por certos delitos — entre eles, tráfico de drogas — quando fornecem informações que ajudam na investigação. Ver Argentina, Lei 27.304, adotada em 19 de outubro de 2016.

grávidas ou lactantes<sup>122</sup>, as mulheres geralmente enfrentam maiores chances de prisão preventiva do que os homens. Em particular, a CIDH indicou que a implementação de políticas criminais e reformas legais que propõem níveis mais elevados de encarceramento como solução para os problemas de insegurança cidadã constituem um dos principais fatores que afetam o uso não excepcional da prisão preventiva. Isso, por meio da ampliação das bases da prisão preventiva para além de sua lógica cautelar exclusiva por meio de fórmulas legais que, entre outras finalidades, estabelecem crimes "não liberáveis" e maiores restrições aos mecanismos processuais de liberação. Nesse cenário, os crimes relacionados a drogas são frequentemente caracterizados como "crimes graves", sem qualquer distinção e ignorando os princípios nos quais se baseia a aplicação da prisão preventiva. Isso significa que essa medida é aplicada automaticamente a pessoas acusadas de cometer crimes relacionados a drogas, sem que elas possam se beneficiar de alternativas ao encarceramento<sup>123</sup>.

74. Em particular, a Comissão observa que esta situação surge como resultado de dois fatores: (i) de *jure*, quando a legislação determina o uso da prisão preventiva de forma obrigatória ou proíbe a substituição desta medida por alternativas a esses crimes; ou (ii) *de fato*, por prática dos órgãos judiciais que o aplicam automaticamente sem avaliar o cumprimento dos requisitos que permitem a sua admissibilidade. Em particular, alguns dos sistemas jurídicos da região que estabelecem a aplicação da prisão preventiva automática e obrigatória no caso de pessoas acusadas de cometer crimes relacionados a drogas são a Nicarágua<sup>124</sup>, o México<sup>125</sup> e o Uruguai<sup>126</sup>. Por exemplo, na Nicarágua, a Lei nº 952 estabelece que, quando se trata de crimes relacionados a "entorpecentes, substâncias psicotrópicas e outras substâncias controladas e que a pena é classificada como grave por sua natureza", eles serão processados em prisão preventiva "durante o processo até que uma sentença seja proferida"<sup>127</sup>. Além disso, entre as leis que impedem a substituição da prisão preventiva por medidas alternativas em relação a certos crimes relacionados a drogas estão as de El Salvador, Guatemala e Honduras<sup>128</sup>. A este respeito, a CIDH recorda que a prisão preventiva deve ser justificada em cada caso concreto, e que os sistemas jurídicos que preveem a aplicação de medidas cautelares com base no tipo de crime ignoram o princípio de proporcionalidade consagrado na Convenção Americana<sup>129</sup>.

<sup>122</sup> Nesse mesmo sentido, Panamá, *Código Procesal Penal de la República de Panamá: Ley No. 63*, 28 de agosto de 2008, art. 238; e República Dominicana, *Código Procesal Penal de la República Dominicana*, agosto de 2007, art. 234.

<sup>123</sup> Ver, CIDH, *Informe sobre medidas dirigidas a reducir el uso de la prisión preventiva en las Américas*, párrs. 4, 28, 48 85 e 90.

<sup>124</sup> Governo da Nicarágua, Nota Diplomática No. MPN-OEA/LAR/21-00097, 7 de abril de 2021, pp. 9- 10.

<sup>125</sup> Em particular, a Constituição Política mexicana estabelece que o juiz ordenará a prisão preventiva de ofício (também conhecida como "prisão preventiva obrigatória") nos casos de delitos de delinquência organizada e delitos graves determinados pela lei contra a saúde, o que inclui crimes relacionados a drogas, entre outros delitos. Ver: México, Constituição Política dos Estados Unidos Mexicanos, última reforma de 11 de março de 2021, art. 19.

<sup>126</sup> No Uruguai, de acordo com o artigo 224 da Lei nº 19.293, nos casos de delitos previstos no Decreto-Lei nº 14.294 de Estupefacientes – entre outros – que possuem penas mínimas de reclusão, presume-se o risco de fuga, ocultação, obstrução da investigação e perigo para a segurança da vítima e da sociedade. Em consequência, o Ministério Público deve solicitar a prisão preventiva. Sobre o tema, Governo do Uruguai, Nota Diplomática nº 041/2021 – Anexo 1 – Relatoria sobre os Direitos das Pessoas Privadas de Liberdade, Questionário de Consulta sobre Mulheres Privadas de Liberdade, Contribuições do Uruguai [doravante "Nota Diplomática nº 041/2021 – Anexo 1"], 20 de abril de 2021, p. 2.

<sup>127</sup> Governo da Nicarágua, Nota Diplomática No. MPN-OEA/LAR/21-00097, 7 de abril de 2021, pp. 9- 10.

<sup>128</sup> Sobre este particular, ver a seção "Uso excessivo da prisão preventiva" da seção "Privação de liberdade de mulheres no contexto da atuação de grupos criminosos organizados no Norte da América Central".

<sup>129</sup> CIDH, *Informe sobre medidas dirigidas a reducir el uso de la prisión preventiva en las Américas*, párr. 90.



75. Além disso, a CIDH está preocupada com a aplicação automática da prisão preventiva por operadores judiciais sem avaliar o cumprimento dos requisitos que permitem que ela seja adequada – perigo de fuga ou obstrução da investigação – apesar de a legislação não contemplar o uso obrigatório dessa medida cautelar. Nesses casos, os tribunais associariam a noção de riscos processuais à pena esperada, o que levaria a um maior uso da prisão preventiva para crimes de drogas, pois geralmente são punidos com altas penas de prisão<sup>130</sup>. De acordo com as informações disponíveis, isso ocorreria pelo menos em Honduras<sup>131</sup>, Argentina,<sup>132</sup> Chile<sup>133</sup>, Costa Rica<sup>134</sup> e Equador<sup>135</sup>. Por exemplo, Honduras informou à CIDH que "condutas criminosas que resultam na aplicação automática da privação de liberdade estão relacionadas a delitos relacionados a crimes relacionados a drogas<sup>136</sup>".
76. Nesse cenário, a CIDH alerta para um impacto diferenciado sobre as mulheres, a maioria das quais são acusadas de cometer crimes relacionados a drogas e, conseqüentemente, enfrentam o uso excessivo da prisão preventiva<sup>137</sup>. Em particular, apesar de geralmente serem os homens que dirigem o negócio de drogas ilícitas, devido à desproporcionalidade no tratamento desses comportamentos, do total de pessoas sujeitas à prisão preventiva por crimes relacionados a drogas, há um percentual maior de mulheres cumprindo essa medida do que os homens. Por exemplo, na Nicarágua, nas celas da Polícia Nacional, do total de pessoas sujeitas à prisão preventiva, 83% das mulheres e 71% dos homens estão cumprindo essa medida por crimes relacionados a drogas<sup>138</sup>. No Brasil, 62% das mulheres e 26% dos homens<sup>139</sup>. Na Argentina, 59% das mulheres e 44% dos homens; e no México, 54% das mulheres e 34% dos homens<sup>140</sup>. Da mesma forma, no Peru, 55% das mulheres e 19% dos homens; no Uruguai, 23% das mulheres e 7% dos homens; e, na Colômbia, 45% das mulheres e 20% dos homens<sup>141</sup>. Esses números indicam que as mulheres acusadas de cometer crimes de drogas têm maior probabilidade de serem presas antes do julgamento do que os homens.

### 3. Impossibilidade de acesso a benefícios processuais que limitem o uso da prisão

77. A Comissão expressa sua preocupação com a existência de sistemas jurídicos na região que impedem ou impedem que pessoas condenadas por delitos relacionados a drogas se beneficiem de medidas processuais que limitam o uso da prisão. Em particular, aqueles que: i) substituem a detenção; ii) propõem alternativas ao encarceramento total; e iii) reduzir o tempo de prisão. Essa situação faz com que as pessoas condenadas por esses crimes tenham que cumprir todas as suas penas em detenção, o que afeta de forma

<sup>130</sup> Nesse mesmo sentido, MPD, Argentina, Ref.: Questionário de Consulta sobre Mulheres Privadas de Liberdade, 9 de abril de 2021, p. 3.

<sup>131</sup> Governo de Honduras, Nota Diplomática No. DNDDHH-LI-316-2021, 19 de maio de 2021, p. 3.

<sup>132</sup> MPD, Argentina, Ref.: Questionário de Consulta sobre Mulheres Privadas de Liberdade, 9 de abril de 2021, p. 3.

<sup>133</sup> IDPC, *Leyes punitivas de drogas: 10 años socavando las Regras de Bangkok*, p. 9.

<sup>134</sup> IDPC, *Leyes punitivas de drogas: 10 años socavando las Regras de Bangkok*, p. 9.

<sup>135</sup> CIDH, *Informe sobre la situación de las personas privadas de libertad en Ecuador*, OEA/Ser.L/V/II, aprobado em 21 de fevereiro de 2022, [doravante *Informe sobre la situación de las personas privadas de libertad en Ecuador*], párr. 110.

<sup>136</sup> Governo de Honduras, Nota Diplomática No. DNDDHH-LI-316-2021, 19 de maio de 2021, p. 3.

<sup>137</sup> Nesse mesmo sentido, ver: CIDH, *Informe sobre medidas dirigidas a reducir el uso de la prisión preventiva en las Américas*, párr. 200.

<sup>138</sup> Governo da Nicaragua, Nota Diplomática No. MPN-OEA/LAR/21-00097, 7 de abril de 2021, pp. 5-6.

<sup>139</sup> Giacomello, C. and Youngers, C., *Women Incarcerated for Drug-related Offences: A Latin American Perspective* em Buxton, J., Margo, G. and Burger, L., *The Impact of Global Drug Policy on Women: Shifting the Needle*, Emerald Publishing Limited, 2020, p. 105.

<sup>140</sup> IDPC, *Leyes punitivas de drogas: 10 años socavando las Regras de Bangkok*, p. 9.

<sup>141</sup> WOLA, *Women Behind Bars for Drug Offenses in Latin America: What the numbers make clear*, Novembro de 2020. p. 19.

diferente as mulheres que, segundo o UNODC, são proporcionalmente mais condenadas por crimes relacionados a drogas do que os homens<sup>142</sup>. Da mesma forma, a CIDH adverte que a maioria dessas normas também não contempla uma perspectiva de gênero, uma vez que não estabelecem exceções que beneficiem as mulheres em vista da situação especial de risco que enfrentam na detenção<sup>143</sup> ou das responsabilidades de cuidado com as pessoas sob seus cuidados<sup>144</sup>, com exceção, por exemplo, da legislação chilena que contempla um preceito a esse respeito<sup>145</sup>.

78. Nesse sentido, algumas das normas da região que restringem a aplicação de benefícios processuais que promovem alternativas à prisão em detrimento de pessoas condenadas por crimes relacionados a drogas são as do México e do<sup>146</sup> Uruguai<sup>147</sup>. Além disso, as regulamentações da Argentina<sup>148</sup>, Equador<sup>149</sup> e México<sup>150</sup> são exemplos de legislação que impede que pessoas condenadas por crimes relacionados a drogas tenham acesso a benefícios que propõem alternativas ao encarceramento total<sup>151</sup>. Além disso, entre os sistemas jurídicos que impedem que pessoas condenadas por crimes relacionados a drogas desfrutem da aplicação de benefícios processuais que reduzem o tempo de detenção - como benefícios de pré-liberação, liberdade condicional e liberdade antecipada ou assistida - estão os da Colômbia<sup>152</sup>, Costa Rica<sup>153</sup> e Uruguai<sup>154</sup>. Além disso, a CIDH observa com preocupação a existência de legislação que impõe maiores requisitos às pessoas condenadas por crimes de drogas para acessar benefícios processuais. Por exemplo, a legislação chilena exige que, para ter acesso à liberdade condicional em casos de pessoas condenadas por fabricação e tráfico de drogas, elas devem cumprir dois terços da pena, enquanto para outros crimes é suficiente cumprir metade. A única exceção estabelecida pela lei é que ela permite que mulheres condenadas pela prática de tais crimes que estejam grávidas ou sejam mães de uma filha ou filho menor de três anos de

<sup>142</sup> UNODC, *Informe Mundial sobre las Drogas, Resumen, Conclusiones y Consecuencias en Materia de Políticas*, 2018, p. 21.

<sup>143</sup> Sobre este particular, ver a seção "Situação especial de risco no contexto de privação de liberdade" no Cap. III.

<sup>144</sup> Sobre o tema, ver a seção "Impacto do encarceramento sobre mulheres e pessoas sob seus cuidados" do presente capítulo.

<sup>145</sup> OVIC, "Situação especial de risco no contexto da privação de liberdade" no Capítulo III, 9 de abril de 2021, p. 8.

<sup>146</sup> A legislação mexicana exclui as pessoas condenadas por delitos de delinquência organizada — que abrange o narcotráfico — da possibilidade de serem beneficiadas com a substituição da pena. Ver: México, Lei Nacional de Execução Penal, adotada em 16 de junho de 2016, arts. 137, 141 e 144.

<sup>147</sup> No Uruguai, as pessoas condenadas por certos delitos de drogas relacionados à fabricação, transporte, tráfico e comercialização não podem ser beneficiadas com a liberdade a prova. Nesse mesmo sentido, ver Governo do Uruguai, Nota Diplomática nº 041/2021 - Anexo 1, 20 de abril de 2021, pp. 3-6; e Uruguai, Código do Processo Penal, publicado em 19 de dezembro de 2014.

<sup>148</sup> Entre eles: os regimes de semiliberdade, o alojamento em estabelecimentos abertos ou semiabertos e as saídas transitórias.

<sup>149</sup> Em particular, o ordenamento jurídico argentino exclui dos benefícios do período de prova as pessoas condenadas pela prática de delitos relacionados à fabricação ou produção de entorpecentes, especificamente do alojamento em estabelecimento aberto ou semiaberto, saídas transitórias e regime de semiliberdade. Nesse mesmo sentido, ver: Argentina, Lei nº 24.660 de Execução da Pena Privativa de Liberdade, de 19 de junho de 1996, artigo 56 bis; e Lei nº 23.737, de 21 de setembro de 1989.

<sup>150</sup> No Equador, as pessoas condenadas por tráfico ilícito de substâncias catalogadas sujeitas a fiscalização nas condições de alta e grande escala não podem acessar regime aberto nem semiaberto. Nesse mesmo sentido, Governo do Equador, Nota Diplomática nº 4-2-102/2021, de 12 de abril de 2021, p. 4.

<sup>151</sup> No México, a legislação exclui as pessoas condenadas por delitos de delinquência organizada — que inclui o narcotráfico — da possibilidade de gozarem de benefícios pré-liberação e liberdade antecipada. Nesse mesmo sentido, ver: México, Lei Nacional de Execução Penal, adotada em 16 de junho de 2016, artigos 137, 141 e 144.

<sup>152</sup> Na Colômbia, o ordenamento jurídico exclui a aplicação de benefícios pré-liberação ou de excarceramento para "delitos relacionados com o tráfico de entorpecentes e outras infrações". Nesse mesmo sentido, ver: Governo da Colômbia, Nota MPC/OEA nº 530-2021, 12 de abril de 2021, p. 6; e Colômbia, Lei 599 de 2000 (Código Penal), 24 de julho de 2000, artigo 68 (a).

<sup>153</sup> Na Costa Rica, as pessoas condenadas por delitos relacionados a drogas estão impossibilitadas de se beneficiar da liberdade condicional, pois as penas aplicáveis a esses delitos variam entre 8 e 15 anos, e tal benefício é aplicável apenas a penas que não excedam três anos de prisão. Nesse mesmo sentido, ver: Governo da Costa Rica, Nota Diplomática nº CROEA-AA-576, 9 de abril de 2021, pp. 8-9; e Costa Rica, Código Penal, artigos 57 bis e 58.

<sup>154</sup> No Uruguai, as pessoas condenadas por crimes relacionados a drogas não podem ser beneficiadas com liberdade antecipada. Nesse mesmo sentido, ver: Governo do Uruguai, Nota Diplomática nº 041/2021 - Anexo 1, 20 de abril de 2021, pp. 3-6; e Uruguai, Código do Processo Penal, publicado em 19 de dezembro de 2014.

idade se beneficiem de liberdade condicional uma vez que metade da pena tenha sido cumprida<sup>155</sup>.

79. A este respeito, a CIDH recorda que a Corte Interamericana estabeleceu que os Estados devem abster-se de realizar ações que de qualquer forma sejam dirigidas, direta ou indiretamente, para criar situações de *discriminación de jure* ou *de facto*. Assinalou também que, no caso de o tratamento discriminatório se referir à proteção desigual da legislação interna ou de sua aplicação, o fato deve ser analisado à luz do artigo 24 da Convenção Americana em relação às categorias protegidas pelo artigo 1(1) da Convenção. Na mesma ordem de ideias, recordou que uma diferença de tratamento é discriminatória quando não tem uma justificação objetiva e razoável, ou seja, quando não prossegue um objetivo legítimo e não existe uma relação razoável de proporcionalidade entre os meios utilizados e o objetivo perseguido<sup>156</sup>.

80. Diante do exposto, a Comissão observa que este tipo de regulamentação viola o princípio de igualdade e não discriminação ao impedir que um determinado grupo de pessoas acesse benefícios com base no tipo de crime pelo qual a condenação foi imposta. Consequentemente, insta os Estados a revogar qualquer disposição que proíba a aplicação de benefícios prisionais pelo tipo de crime. Além disso, em nenhum caso devem ser impostas maiores restrições aos mecanismos processuais e às possibilidades de substituição da pena por medidas alternativas, nem aos mecanismos que reduzam os prazos de execução das penas ou ofereçam alternativas à prisão total. Em particular, a lei não deve prever que qualquer tipo de crime seja excluído do regime estabelecido para benefícios prisionais que contribuam para a redução do encarceramento, ou que certos crimes recebam tratamento diferenciado em termos de execução da pena sem se basear em critérios objetivos e legítimos de discriminação, apenas porque respondem a elementos como "repercussão social". "comoção social", ou algum outro<sup>157</sup>.

#### 4. Impacto das políticas de drogas no encarceramento de mulheres

81. A Comissão reitera sua preocupação com as políticas de drogas adotadas no contexto da "guerra às drogas" que levaram a um grave aumento nos níveis de encarceramento feminino tanto de mulheres processadas quanto condenadas<sup>158</sup>. Em particular, a CIDH adverte que esta situação ocorre em um contexto em que, além da falta de proporcionalidade no tratamento desses crimes, o uso excessivo da prisão preventiva e as restrições aos benefícios processuais; caracteriza-se pela falta de consideração das circunstâncias que envolvem a prática de crimes por mulheres e dos fatores pessoais que causam seu envolvimento nessas atividades, por parte dos operadores judiciais. Nesse sentido, de acordo com o UNODC, o aumento acentuado da taxa de encarceramento

<sup>155</sup> OVIC, Questionário de consulta sobre mulheres privadas de liberdade, 9 de abril de 2021, p. 8.

<sup>156</sup> Corte IDH. Caso *Jenkins Vs. Argentina*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 26 de novembro de 2019. Serie C No. 397, párr. 91. Ademais, ver: Corte IDH. *Condición jurídica y derechos de los migrantes indocumentados*. Opinión Consultiva OC-18/03 de 17 de setembro de 2003. Serie A No. 18, párr. 103; Caso *Ramírez Escobar y otros Vs. Guatemala*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 9 de março de 2018. Serie C No. 351, párr. 270; Caso *Apitz Barbera y otros ("Corte Primera de lo Contencioso Administrativo") Vs. Venezuela*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 5 de agosto de 2008. Serie C No. 182, párr. 209; *Condición Jurídica y Derechos Humanos del Niño*. Opinión Consultiva OC-17/02 de 28 de agosto de 2002. Serie A No. 17, párr. 46; e Caso *Flor Freire Vs. Ecuador*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de agosto de 2016. Serie C No. 315, párr. 125.

<sup>157</sup> Em sentido similar, ver *Informe sobre medidas dirigidas a reducir el uso de la prisión preventiva en las Américas*, párr. 91.

<sup>158</sup> Nesse mesmo sentido, ver CIDH, *Informe sobre medidas dirigidas a reducir el uso de la prisión preventiva en las Américas*, párr. 90.

feminino em comparação com o masculino pode ser atribuído à proporção muito maior de crimes não violentos cometidos por mulheres "pelos quais não haviam sido encarceradas no passado".<sup>159</sup>

82. Especificamente, como já foi apontado, as mulheres geralmente não usam violência na prática de crimes relacionados a drogas e têm um baixo nível de participação na cadeia criminosa. Além disso, estão envolvidos na prática de crimes em decorrência de fatores que estão relacionados principalmente à redução de oportunidades econômicas e educacionais que levam a situações de pobreza, responsabilidades financeiras, contextos de discriminação e violência e uso de drogas, entre outras situações<sup>160</sup> preocupantes. No entanto, essas circunstâncias não seriam levadas em consideração pelos tribunais no momento de julgá-las. Nesse sentido, os dados disponíveis indicam que as consequências jurídicas geralmente não são concedidas ao contexto de risco das mulheres, o que resultaria na não aplicação dos fundamentos de culpabilidade para absolvê-las e, conseqüentemente, as mulheres podem ser submetidas a processos criminais e possivelmente condenadas a longas penas de prisão<sup>161</sup>.
83. Nesse contexto, em alguns países, as taxas de encarceramento por delitos relacionados a drogas são mais altas para mulheres do que para homens. Segundo dados do Grupo de Trabalho sobre a Questão da Discriminação contra as Mulheres, em 2018, cerca de 35% das mulheres privadas de liberdade no mundo foram condenadas por esses crimes, enquanto no caso dos homens foram 19%.<sup>162</sup> Na mesma linha, de acordo com informações disponíveis para a CIDH, em vários países das Américas, as taxas de encarceramento por delitos relacionados a drogas são mais altas entre as mulheres do que entre os homens. Por exemplo, de acordo com informações oficiais, na Argentina, cerca de 63% das mulheres encarceradas são privadas de liberdade por crimes relacionados a drogas, enquanto no caso dos homens o mesmo percentual cai para 35%.<sup>163</sup> No Brasil, esses percentuais correspondem a 58% de mulheres e 31% de homens<sup>164</sup>. Na Colômbia, 48% de mulheres e 17% de homens<sup>165</sup>. Na Costa Rica, 38% de mulheres e 22% de homens<sup>166</sup>. No Equador, 57% de mulheres e 25% de homens<sup>167</sup>. Na Nicarágua, no Sistema Penitenciário, 48% de mulheres e 14% de homens<sup>168</sup>. No Uruguai, 26% de mulheres e 8% de homens<sup>169</sup>. Esses números indicam que as mulheres enfrentam maiores probabilidades de serem privadas de liberdade por delitos de drogas do que os homens.

<sup>159</sup> UNODC, *Manual sobre mujeres y encarcelamiento*, p. 113.

<sup>160</sup> Sobre o tema, ver a seção "Fatores que derivam do encarceramento feminino" do Cap. II.

<sup>161</sup> Sobre este particular, ver a subseção "Sanção com penas elevadas de prisão" do presente Capítulo. Ademais, ver: MPD, Argentina, Ref.: Questionário de Consulta sobre Mulheres Privadas de Liberdade, 9 de abril de 2021, pp. 12-13; MPD, Argentina, *Mujeres imputadas en contextos de violencia o vulnerabilidad*, Colección Eurosocial No.14, 2020; Parlamento do Uruguai – Comisionado Parlamentario Penitenciario, *Informe especial: prisión domiciliaria asistida para madres con hijos a su cargo en el proceso penal*, 28 de outubro de 2021, p. 28; e WOLA, et al., Resposta regional ao Questionário de consulta sobre mulheres privadas de liberdade, 2021, 23 de abril de 2021, p. 10.

<sup>162</sup> Grupo de Trabalho sobre a Questão da Discriminação contra a Mulher, Mulheres Privadas de Liberdade, parágrafo 32.

<sup>163</sup> Dados atualizados em 23 de março de 2021. Nesse mesmo sentido, Governo da Argentina, Nota Diplomática No. IF-2021-34330903-APN-DCIMD#MRE, CIDH, 20 de abril de 2021, pp. 1 e 3.

<sup>164</sup> Governo do Brasil, Nota Diplomática No. 120 Questionário–Mulheres Privadas de Liberdade nas Américas, 9 de abril de 2021, p. 5.

<sup>165</sup> Nesse mesmo sentido, Governo da Colômbia, Nota MPC/OEA No. 530-2021, 12 de abril de 2021, p. 4.

<sup>166</sup> Nesse mesmo sentido, Governo de Costa Rica, Nota Diplomática No. CROEA-AA-576-21, 9 de abril de 2021, p. 3.

<sup>167</sup> Nesse mesmo sentido, Governo de Ecuador, Nota Diplomática No. 4-2-102/2021, 12 de abril de 2021, pp. 1 e 3.

<sup>168</sup> Nesse mesmo sentido, Governo da Nicaragua, Nota Diplomática No. MPN-OEA/LAR/21-00097, 7 de abril de 2021, pp. 8-9.

<sup>169</sup> Governo do Uruguai, Nota Diplomática No. 041/2021 - Anexo 3 - Estadísticas del Poder Judicial, 20 de abril de 2021 [doravante "Nota Diplomática No. 041/2021 - Anexo 3], p. 2.

84. Esses comportamentos estão relacionados principalmente ao porte, abastecimento, tráfico em pequena escala, tráfico ou transporte de narcóticos. De acordo com as informações disponíveis, essa situação ocorre pelo menos na Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica, Equador, Guatemala, Honduras, México, Nicarágua, Panamá, Paraguai, Peru, Suriname, Uruguai e Venezuela<sup>170</sup>, Estados Unidos. Em particular, a CIDH observa que, em alguns países, há um maior encarceramento de mulheres por crimes reconhecidos por lei como "graves" do que de homens. Por exemplo, de acordo com dados oficiais, na Nicarágua, do total de mulheres presas por crimes relacionados a drogas, 45% estão privadas de liberdade por tráfico, enquanto no caso dos homens, esse número diminui para 34%.<sup>171</sup> No Equador, desse total, 99% das mulheres são presas por tráfico ilícito dessas substâncias, enquanto no caso dos homens, esse número diminui para 91%.<sup>172</sup> No México, do total de mulheres presas por "crimes contra a saúde relacionados a entorpecentes na forma de tráfico de drogas", 76% correspondem a "posse para fins de comércio ou fornecimento de entorpecentes", enquanto no caso dos homens, esse número diminui para 52%.<sup>173</sup> Esses percentuais indicariam que, embora as mulheres geralmente ocupem os elos mais baixos da cadeia criminosa, elas enfrentam maiores possibilidades de ter seus comportamentos classificados como "crimes graves" do que os homens.
85. Além disso, a Comissão observa que, em alguns casos, as mulheres são punidas com pesadas penas de prisão como resultado do uso de critérios judiciais discricionários e discriminatórios em seu detrimento. Em particular, os dados disponíveis indicam que as decisões dos juízes são influenciadas por estereótipos de gênero sobre o papel da mulher, segundo os quais uma mulher que comete um crime mereceria maior reprovação judicial por ser uma "menina má".<sup>174</sup> A esse respeito, a especialista Rebeca Cook, no caso *Espinoza González v. Peru*, afirmou que entre as características geralmente atribuídas às mulheres acusadas estão "ser assertivas, manipuladoras, sem credibilidade e com tendência a desafiar a autoridade". Assim, tais estereótipos de gênero podem levar a decisões sobre as mulheres que não se baseiam em evidências apropriadas, ou mesmo a que as mulheres recebam punições mais severas do que aquelas "que se submetem à autoridade masculina".<sup>175</sup>

<sup>170</sup> Nesse mesmo sentido, Governo da Argentina, Nota Diplomática No. IF-2021-34330903-APN-DCIMD#MRE, CIDH, 20 de abril de 2021, p. 2; Cladem Bolívia, et al., Contribuições da Sociedade Civil à Relatoria sobre os Direitos das Pessoas Privadas de Liberdade para el desarrollo del "Informe Sobre Mujeres Privadas de Libertad en Las Américas", abril de 2021 [doravante "Contribuições da Sociedade Civil à Relatoria sobre os Direitos das Pessoas Privadas de Liberdade"], pp. 6 e 9; SISDEPEN, Brasil, Quantidade de incidências por tipo penal- Período de julho a dezembro de 2020, 2021; OVIC, Questionário de consulta sobre mulheres privadas de liberdade, 9 de abril de 2021, p. 4; Governo da Colômbia, Nota MPC/OEA No. 530-2021, 12 de abril de 2021, p. 1; Governo de Costa Rica, Nota Diplomática No. CROEA-AA-576-21, 9 de abril de 2021, p. 3; Governo de Ecuador, Nota Diplomática No. 4-2-102/2021, 12 de abril de 2021, p. 2; Grupo de Trabajo sobre Detención Arbitraria, Informe "Arbitrary detention relating to drug policies", Resolución A/HRC/47/40, 18 de maio de 2021, párr. 57; Governo da Guatemala, Nota Diplomática No. DAJCC-Seprem 003-2021, 14 de abril de 2021, pp. 3-4; ASOPAZH y CEMH, Questionário de consulta sobre mulheres privadas de liberdade, 10 de abril de 2021, p. 3; Governo de México, Nota Diplomática No. OEA1121, 12 de abril de 2021, p. 1; Governo da Nicaragua, Nota Diplomática No. MPN-OEA/LAR/21-00097, 7 de abril de 2021, pp. 7-8; Governo do Paraguai, Nota Diplomática No. 495-21/MMP/OEA, 27 de abril de 2021, p. 1; Governo do Suriname, Nota Diplomática No. PVOAS-SUR/285/21, 9 de abril de 2021, p. 1; Governo do Uruguai, Nota Diplomática No. 041/2021 - Anexo 3, 20 de abril de 2021, p. 2; WOLA, Women Behind Bars for Drug Offenses in Latin America: What the numbers make clear, Novembro de 2020, p. 19; e OVP, Informe Mujeres privadas de la libertad en Venezuela: Las voces de las mujeres detrás de las rejas, 2021, p. 41.

<sup>171</sup> Governo da Nicaragua, Nota Diplomática No. MPN-OEA/LAR/21-00097, 7 de abril de 2021, p. 9.

<sup>172</sup> Nesse mesmo sentido, Governo de Ecuador, Nota Diplomática No. 4-2-102/2021, 12 de abril de 2021, p. 3.

<sup>173</sup> Governo de México, Nota Diplomática No. OEA1121, 12 de abril de 2021, p. 3.

<sup>174</sup> Nesse mesmo sentido, CIDH, Informação levada à CIDH por representante do Colectivo Artesana de Guatemala y Equis: Justicia para las Mujeres de México durante a primeira reunião de peritas sobre mulheres privadas de liberdade, 27 de abril de 2021.

<sup>175</sup> Ver: Corte IDH. *Espinoza González Vs. Peru*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 20 de novembro de 2014. Serie C No. 289, [doravante "Espinoza González Vs. Peru"], párr. 272.



86. Diante do exposto, a CIDH observa que as informações apresentadas demonstram que o endurecimento das políticas de drogas tem um impacto diferenciado na situação das mulheres, fazendo com que elas enfrentem uma maior possibilidade de serem processadas criminalmente, encarceradas e condenadas a longas penas de prisão por delitos de drogas em comparação com os homens. Nesse sentido, e a fim de evitar os efeitos discriminatórios sobre as mulheres produzidos pela implementação dessas políticas, a CIDH insta os Estados a adotarem medidas para garantir que as políticas de drogas incorporem uma perspectiva de gênero que permita que as particularidades que envolvem a prática desses crimes por mulheres sejam consideradas como circunstâncias atenuantes a serem consideradas pelos operadores judiciais ao julgá-los.
87. Nesse sentido, a perspectiva de gênero deve ser entendida como um método de análise da realidade que torna visível a valorização social diferenciada das pessoas em virtude do gênero atribuído ou assumido, e evidencia as relações desiguais de poder originadas nessas diferenças. Assim, a perspectiva de gênero é uma ferramenta fundamental para combater a discriminação e a violência contra as mulheres. Assim, a incorporação dessa perspectiva nas políticas criminais deve ser acompanhada da adoção de medidas para garantir que, ao julgar as mulheres, os tribunais tenham o poder de considerar fatores atenuantes, possibilitando a aplicação de sanções proporcionais à gravidade do crime cometido, inclusive permitindo, quando for o caso, a imposição de penas de prisão abaixo dos valores estabelecidos na legislação, ou ordenar liberação ou absolvição. Isso se baseia na forma como esses crimes são geralmente cometidos por mulheres - caracterizados por um baixo nível de periculosidade, ausência de violência e baixo nível de participação na cadeia criminosa - e nas circunstâncias pessoais que levam ao seu envolvimento na prática desses crimes, como falta de oportunidades econômicas e educacionais, pobreza, responsabilidades financeiras, discriminação, exclusão e violência ou uso de drogas<sup>176</sup>.

#### ***D. Impacto do encarceramento nas mulheres e pessoas sob seus cuidados***

88. A privação de liberdade das mulheres causa impactos diferenciados e consequências desproporcionais tanto para elas quanto para as pessoas sob seus cuidados. Em particular, como indicado, as mulheres são mais propensas a serem responsáveis por famílias monoparentais e, conseqüentemente, são as únicas cuidadoras de seus filhos. Isso significa que, quando as mulheres são encarceradas, seus cuidados geralmente são de responsabilidade dos parentes mais próximos, às vezes exigindo a intervenção dos

<sup>176</sup> Em sentido similar, ver ONU, Regras de Bangkok, Regra 61; e International Centre on Human Rights Policy, UNAIDS, WHO, UNDP, Diretrizes Internacionais sobre Direitos Humanos e Políticas de Drogas, março de 2019, p. 19. Além disso, sobre este particular, a Comissão destaca como boas práticas a legislação penal adotada pela Costa Rica que incorpora a perspectiva de gênero na fixação de penas, a prática judicial mexicana que considera a violência de gênero ao determinar a responsabilidade de uma mulher que cometeu um delito, e a adoção de medidas para julgar com perspectiva de gênero na Bolívia. Nesse mesmo sentido, ver: Costa Rica, Código Penal, atualizado até 30 de junho de 2019, artigos 71.g) e 72; Governo do México, Nota Diplomática No. OEA1121, 12 de abril de 2021, pp. 6-7; e Cladem Bolívia, et al., Aportes da Sociedade Civil à Relatoria sobre os Direitos das Pessoas Privadas de Liberdade, 12 de abril de 2021, p. 27.

Além disso, como exemplo, a CIDH destaca e valoriza a sentença do Tribunal Oral em matéria Criminal Federal de Neuquén, adotada em 7 de julho de 2021, que absolveu uma mulher acusada de tentativa de "contrabando de exportação agravado por se tratar de entorpecentes". Especificamente, tanto o Ministério Público quanto o Tribunal consideraram que a mulher se encontrava em situação de risco, caracterizada por pobreza, exclusão e a necessidade de atender à saúde de seu filho, além de seu baixo nível de participação na cadeia delitiva. Nesse mesmo sentido, ver: Fiscales, Governo da Argentina, Absuelven a una mujer que intentó transportar estupefacientes, 19 de julho de 2021.



serviços sociais para apoiar seu bem-estar. Consequentemente, a ruptura dos vínculos protetivos causada pelo encarceramento feminino faz com que as pessoas sob seus cuidados sejam expostas à pobreza, marginalização e abandono, o que, por sua vez, pode levar a consequências de longo prazo, como o envolvimento com organizações criminosas ou sua institucionalização<sup>177</sup>. Nesse contexto, a CIDH observa com preocupação que, apesar de a maioria das mulheres presas serem mães, há uma falta geral de coleta de dados sobre a composição de seu grupo familiar, o que impede a adoção de políticas penitenciárias que respeitem o enfoque de gênero e que incluam propostas para a manutenção dos vínculos familiares. Isso resulta em: i) separação de seus filhos e perda de laços familiares; ii) obstáculos à manutenção de um contacto adequado com as pessoas a seu cargo; iii) perda da responsabilidade parental; e (iv) efeitos prejudiciais sobre a vida de crianças cujas mães estão detidas.

## 1. Ausência de dados sobre o grupo familiar das mulheres

89. Apesar de a grande maioria das mulheres encarceradas ser responsável pelo cuidado de pessoas em situação de risco – cerca de 87% delas sendo mães<sup>178</sup> –, geralmente os Estados não coletam dados relacionados à formação de seu grupo familiar antes de sua prisão. Nesse sentido, os Estados às vezes coletam informações sobre mulheres que têm filhos fora da prisão. Em particular, os Estados que indicaram sua inclusão são Argentina<sup>179</sup>, Brasil,<sup>180</sup> Bolívia<sup>181</sup>, Honduras<sup>182</sup>, Nicarágua<sup>183</sup> e Suriname<sup>184</sup>. No entanto, as contribuições oficiais para este relatório mostram que, com exceção da Bolívia e do<sup>185</sup> Suriname<sup>186</sup>, a maioria dos países carece de dados sobre outras pessoas em risco cujos cuidados foram confiados a mulheres no momento de sua detenção, como pessoas com deficiência ou adultos<sup>187</sup>. Diante disso, a Comissão observa que essa ausência generalizada de coleta de dados impossibilita que os Estados ofereçam tratamento adequado à situação particular das pessoas que estavam à frente das mulheres detidas antes de seu encarceramento, o que se traduz na falta de adoção de políticas carcerárias que respeitem a perspectiva de gênero que privilegiem a manutenção dos vínculos

<sup>177</sup> Nesse mesmo sentido, CIDH, *Informe sobre medidas dirigidas a reducir el uso de la prisión preventiva en las Américas*, párrs. 200 e 201.

<sup>178</sup> Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), *Mujeres en contextos de encierro en América Latina Características y factores de riesgo asociados a determinados comportamientos delictivos- Nota Técnica No. IDB-TN- 1409*, abril de 2018, p. 17. Além disso, de maneira particular, a CIDH recebeu informações que indicam que, em Honduras, 98% das mulheres em detenção são mães; no México, cerca de 97%; na Colômbia, 90%; na Costa Rica, cerca de 90%; e no Panamá, pelo menos 70%. Nesse mesmo sentido, CIDH, Informação levada à CIDH pelo Mecanismo Nacional de Prevenção contra a Tortura de Honduras, 27 de abril de 2021; AsiLegal, Relatoria sobre os Direitos das Pessoas Privadas de Liberdade - Questionário de consulta sobre mulheres privadas de liberdade, abril de 2021, p. 5; e WOLA, et al., Resposta regional ao Questionário de consulta sobre mulheres privadas de liberdade, 2021, 23 de abril de 2021, pp. 23-24.

<sup>179</sup> Governo da Argentina, Nota Diplomática No. IF-2021-34330903-APN-DCIMD#MRE, CIDH, 20 de abril de 2021, p. 9.

<sup>180</sup> Governo do Brasil, Nota Diplomática No. 120 Questionário – Mulheres Privadas de Liberdade nas Américas [doravante "Nota Diplomática No. 120"], 9 de abril de 2021, p. 8.

<sup>181</sup> Governo da Bolívia, Nota Diplomática No. MPB-OEA-NV116-21, 1 de junho de 2021, p. 7.

<sup>182</sup> Governo de Honduras, Nota Diplomática No. DNDDHH-LI-316-2021, 19 de maio de 2021, p. 8.

<sup>183</sup> Governo da Nicarágua, Nota Diplomática No. MPN-OEA/LAR/21-00097, 7 de abril de 2021, p. 22.

<sup>184</sup> Governo do Suriname, Nota Diplomática No. PVOAS-SUR/285/21, 9 de abril de 2021, p. 4.

<sup>185</sup> Governo da Bolívia, Nota Diplomática No. MPB-OEA-NV116-21, pp. 7-8.

<sup>186</sup> Governo do Suriname, Nota Diplomática No. PVOAS-SUR/285/21, 9 de abril de 2021, p. 4.

<sup>187</sup> Em específico, recebeu-se informação expressa indicando a falta de compilação desses dados na Argentina, no Paraguai e no Uruguai. Os demais países que responderam ao questionário, com exceção dos mencionados, não responderam a esta pergunta. Nesse mesmo sentido, MPD, Argentina, Ref.: Questionário de Consulta sobre Mulheres Privadas de Liberdade, 9 de abril de 2021, p. 5; Governo do Paraguai, Nota Diplomática N° 495-21/MMP/OEA, 27 de abril de 2021, p. 10; e Governo do Uruguai, Nota Diplomática N° 041/2021 - Anexo 2, 20 de abril de 2021, p. 2.

familiares e a continuidade do exercício dos direitos das mulheres. tarefas de cuidado e educação<sup>188</sup>.

## 2. Separação de filhas e filhos e perda de laços familiares

90. A Comissão enfatiza que, em vista da separação e perda dos vínculos afetivos que a prisão acarreta, quando as mulheres são enviadas para a prisão, elas não são apenas privadas de sua liberdade pessoal, mas também do desenvolvimento de sua vida familiar. Essa situação afeta seriamente a saúde emocional das mulheres e das pessoas sob seus cuidados, razão pela qual essa separação tem sido considerada pelo UNODC como um dos aspectos mais prejudiciais do encarceramento feminino<sup>189</sup>. Nesse sentido, ela identificou que as mulheres podem sofrer o fardo psicológico de não cumprir seu papel de cuidadoras<sup>190</sup>. Como exemplo, na Colômbia, a sociedade civil documentou testemunhos de mulheres presas que se referem à sua alta preocupação com o desamparo de seus filhos detidos, causando frustrações emocionais<sup>191</sup>.
91. Além disso, a perda de contato com seus laços afetivos é aprofundada quando envolve a separação de seus filhos pequenos, que em certos lugares, como alguns estados dos Estados Unidos e do Suriname, pode ocorrer após o nascimento ou até três dias depois<sup>192</sup>; enquanto em outros pode ocorrer entre 12 ou 18 meses e sete anos de idade da criança<sup>193</sup>. Por sua vez, no que diz respeito às crianças, a Corte Interamericana alertou que a separação dos pais, cuidadores primários e/ou referentes adultos pode ter um impacto em seus direitos e desenvolvimento integral, especialmente durante a primeira infância, uma fase da vida crucial para o desenvolvimento do cérebro e suas capacidades como crianças. Em particular, referiu-se às conclusões do Comitê dos Direitos da Criança de que as crianças pequenas são particularmente vulneráveis às consequências adversas das separações devido à sua dependência física e apego emocional aos pais ou responsáveis<sup>194</sup>.
92. A este respeito, a Corte considerou que todas as decisões relativas à separação de uma criança de sua mãe, pai ou cuidador principal privado de liberdade e sua correspondente externalização, incluindo questões relacionadas a alternativas de cuidado, devem ser sempre adotadas de acordo com a situação específica e no interesse superior da criança envolvida. Em particular, salientou que tais decisões devem obedecer aos seguintes requisitos: i) devem ser adotadas individualmente, tendo em conta as circunstâncias particulares de cada caso; ii) procurar os pontos de vista da criança em causa em função da sua idade e maturidade e ter em conta esses pontos de vista ao tomar uma decisão; iii) realizar uma avaliação e determinação do superior interesse, e iv) caso se proceda a

<sup>188</sup> Sobre esse tema específico, ver a seção “Desafios para manter contato com pessoas em seu cuidado” do presente Capítulo, e a seção “Ausência de perspectiva de gênero na recopilación de dados” do Cap. III.

<sup>189</sup> UNODC, *Women and Drugs. Drug use, drug supply and their consequences*. Booklet 5, World Drug Report, 2018, [doravante adelante “Women and Drugs. Drug use, drug supply and their consequences”], p. 36.

<sup>190</sup> UNODC, *Informe Mundial sobre las Drogas. Resumen, Conclusiones y Consecuencias en Materia de Políticas*, 2018, p. 21.

<sup>191</sup> Dejusticia, *Mujeres. Políticas de Drogas y Encarcelamiento: una Guía para la Reforma de Políticas en Colombia*, 2016, p. 38.

<sup>192</sup> Nesse mesmo sentido, Governo do Suriname, Nota Diplomática No. PVOAS-SUR/285/21, 9 de abril de 2021, p. 4; e The Lily, *Minnesota will be the first state to stop separating incarcerated moms and newborns*, 7 de junho de 2021.

<sup>193</sup> Sobre este particular, ver a seção “Crianças que vivem e centros de detenção com suas mães” do Cap. III.

<sup>194</sup> Nesse mesmo sentido, Corte IDH. *Enfoques diferenciados respecto de determinados grupos de personas privadas de la libertad*. Opinión Consultiva OC-29/22 de 30 de maio de 2022. Serie A No. 29, [doravante “Enfoques diferenciados respecto de determinados grupos de personas privadas de la libertad”], párr. 184.

uma subcontratação, garantir a continuidade da relação entre a mãe, progenitor ou principal cuidador que permanece encarcerado e o seu filho ou filha, quando tal seja adequado ao superior interesse. Além disso, os Estados devem estabelecer protocolos e procedimentos para garantir a preparação adequada para a transição e separação da criança do cuidador encarcerado, incluindo a prestação de cuidados psicológicos e apoio social<sup>195</sup>.

### 3. Desafios em manter contato com as pessoas sob seus cuidados

93. A Comissão observa que a falta de implementação de políticas penitenciárias sensíveis ao gênero destinadas a manter os laços familiares resulta em desafios para as mulheres encarceradas manterem contato com as pessoas sob seus cuidados. No caso particular das crianças, a CIDH alertou que os efeitos causados às mães e seus filhos derivam principalmente do fato de que os sistemas penitenciários da região carecem de medidas especiais que permitam o contato adequado entre elas, apesar de tal vínculo ser crucial para seu bem-estar e para evitar os efeitos traumáticos de longo prazo que a separação produz em ambas<sup>196</sup>. Em particular, esse contato é afetado principalmente por: (i) afastamento das prisões femininas; (ii) dificuldades na realização de visitas; (iii) ausência de espaços adequados e condições favoráveis<sup>197</sup>; iv) falta de uma pessoa que possa acompanhar as crianças durante as visitas<sup>198</sup>; e v) ausência de recursos para garantir sua transferência para os centros<sup>199</sup>. Nesse cenário, de acordo com informações recebidas, a maioria das mulheres presas não recebe visitas de familiares ou amigos próximos<sup>200</sup>.

94. Em particular, tanto a CIDH quanto a Corte Interamericana indicou que as prisões femininas geralmente estão localizadas em áreas remotas ou inacessíveis, ou a grandes distâncias das casas das famílias<sup>201</sup>. Isso se deve à ausência de centros de detenção suficientes para mulheres<sup>202</sup>; bem como à falta de consideração da vida familiar das mulheres ao decidir sobre sua acomodação<sup>203</sup>. Além disso, a CIDH observou a existência de fatores que dificultam as visitas, entre os quais: i) exigências excessivas; (ii) processamento excessivo e custos elevados; e, (iii) complicações decorrentes das buscas<sup>204</sup>. Por exemplo, em Honduras, apesar de o Estado ter adotado medidas para incentivar as visitas, incluindo a isenção de custos para a emissão do cartão, os desafios para as pessoas obterem seu cartão de visita persistiriam devido aos requisitos exigentes. Além disso, o processo de emissão levaria até um ano<sup>205</sup>. Com relação à Nicarágua, a CIDH foi informada sobre a contínua recusa das autoridades em garantir o contato familiar entre os detidos e seus filhos devido à restrição absoluta de visitas de menores. Nesse

<sup>195</sup> Ver, Corte IDH. Enfoques diferenciados respecto de determinados grupos de personas privadas de la libertad, párrs. 204-205.

<sup>196</sup> CIDH, Solicitud de Opinión Consultiva a la Corte Interamericana de Derechos Humanos - Enfoques diferenciados en materia de personas privadas de la libertad, 25 de novembro de 2019 [doravante "Solicitud de Opinión Consultiva a la Corte Interamericana de Derechos Humanos"], párrs. 17 e 20.

<sup>197</sup> CIDH, Solicitud de Opinión Consultiva, párr. 12.

<sup>198</sup> WOLA, et al., Resposta regional ao Questionário de consulta sobre mulheres privadas de liberdade, 2021, 23 de abril de 2021, P. 31.

<sup>199</sup> Parlamento do Uruguai – Comisionado Parlamentario Penitenciario, Informe especial: prisión domiciliaria asistida para madres con hijos a su cargo en el proceso penal, 28 de outubro de 2021, p. 26.

<sup>200</sup> Nesse mesmo sentido, CIDH, Informação levada à CIDH por representantes de APT e de CELS de Argentina durante a terceira reunião de peritas sobre mulheres privadas de liberdade, 23 de março de 2022.

<sup>201</sup> Nesse mesmo sentido, CIDH, Solicitud de Opinión Consultiva, párr. 49; e Corte IDH. Enfoques diferenciados respecto de determinados grupos de personas privadas de la libertad, párr. 136.

<sup>202</sup> Nesse mesmo sentido, CIDH, Informe sobre medidas dirigidas a reducir el uso de la prisión preventiva en las Américas, párr. 196.

<sup>203</sup> CIDH, Informação levada à CIDH por Mujeres Libres Colômbia durante a primeira reunião de peritas sobre mulheres privadas de liberdade, 27 de abril de 2021.

<sup>204</sup> Nesse mesmo sentido, ver: CIDH, Solicitud de Opinión Consultiva, párr. 12.

<sup>205</sup> CIDH, Informe Anual – Cap. V de Honduras, 2021, párrs. 204-205.

cenário, em 2021 e 2022, as crianças não teriam visto suas mães por períodos superiores a seis meses<sup>206</sup>. Por outro lado, a ausência de espaços e condições adequadas propícias às visitas também impede o contato adequado. Em particular, as informações recebidas indicam que as crianças muitas vezes não querem visitar suas mães, supostamente por causa da falta de espaços inclusivos para crianças de diferentes idades e pelas características do confinamento que incluem hostilidade<sup>207</sup>.

95. A este respeito, a CIDH reitera que, tendo em vista o mandato específico de proteger a família e o interesse superior da criança, os Estados têm o dever de adotar medidas para garantir que as mulheres privadas de liberdade que são mães tenham amplas oportunidades de manter contato com seus filhos. A este respeito, recorda que a privação de liberdade de mães e pais não deve ser considerada uma razão para a restrição indevida do contacto direto numa base regular<sup>208</sup>. Para esse fim, as *Regras das Nações Unidas para o Tratamento de Mulheres Presas e Medidas Não Privativas de Liberdade para Mulheres Infratoras* (doravante denominadas "Regras de Bangkok") estipulam que os Estados são obrigados a: (i) garantir um ambiente propício; ii) permitir o livre contato entre a mãe e seus filhos; (iii) incentivar visitas de longo prazo; e (iv) abster-se de impor sanções disciplinares que impeçam o contato com seus filhos<sup>209</sup>. Além disso, a Comissão ressalta que é essencial que as mães sejam alojadas em prisões próximas ao local onde vivem seus filhos e outras pessoas que estavam sob seus cuidados. Para o efeito, ao decidirem sobre o seu local de estada, as autoridades competentes devem ter em conta o local de residência da sua família e a disponibilidade de meios de transporte que lhes permitam deslocar-se para o centro<sup>210</sup>.
96. Em particular, em sua Opinião Consultiva N° OC-29/22, a Corte Interamericana de Direitos Humanos afirmou que, para não violar os direitos das crianças às visitas familiares e manter contato com suas mães ou cuidadores primários privados de liberdade, é essencial que sejam garantidos os seguintes aspectos: i) fornecer informações claras e precisas sobre a organização das visitas, e que seja possível que as crianças compareçam em dias e horários que interfiram o mínimo possível em suas atividades diárias; ii) facilitar a entrada de jogos e elementos recreativos que favoreçam o vínculo; (iii) garantir que as crianças não sejam submetidas a revistas corporais intrusivas ou indecentes; iv) garantir condições materiais e de higiene adequadas nos espaços de espera e visita; e (v) promover o vínculo familiar em espaços fora das prisões<sup>211</sup>.

#### 4. Perda da responsabilidade parental

<sup>206</sup> CIDH, Comunicado de Imprensa 103/22 - CIDH urge a -Nicaragua a garantizar que las personas presas políticas tengan contacto directo regular y digno con sus familias. Washington DC, 13 de maio de 2022.

<sup>207</sup> WOLA, et al., Resposta regional ao Questionário de consulta sobre mulheres privadas de liberdade, 2021, 23 de abril de 2021, p. 31.

<sup>208</sup> Nesse mesmo sentido, ver: CIDH, Observaciones a Opinión Consultiva a la Corte Interamericana de Derechos Humanos - Enfoques diferenciados en materia de personas privadas de la libertad, 14 de novembro de 2020 [doravante "Observaciones a Opinión Consultiva a la Corte Interamericana de Derechos Humanos"], párrs. 35 e 36. Ademais, ver: Corte IDH. Caso del Penal Miguel Castro Castro Vs. Peru. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 25 de noviembre de 2006. Serie C No. 160 [doravante, Caso del Penal Miguel Castro Castro Vs. Peru], párr. 330.

<sup>209</sup> ONU, Regras de Bangkok, Regras 23 e 28.

<sup>210</sup> Nesse mesmo sentido, ver African Committee of Experts on the Rights and Welfare of the Child (ACERWC), General Comment No. 1 on Article 30 of the ACRWC: Children of Incarcerated and Imprisoned Parents and Primary Caregivers, 8 de novembro de 2013, párr. 3.1.6; e ONU, Regras de Bangkok, Regras 4 e 26.

<sup>211</sup> Corte IDH. Enfoques diferenciados respecto de determinados grupos de personas privadas de la libertad, párr. 167.

97. A CIDH observa com preocupação que, em alguns países da região, uma pena de prisão pode implicar a perda da responsabilidade parental por seus filhos menores, o que também pode implicar que eles sejam declarados para adoção. Em particular, alguns sistemas jurídicos regulam a perda ou extinção da responsabilidade parental ou da "autoridade parental", devido: (i) à condição de reincidente da pessoa condenada; ou ii) qualidade da vítima do crime. Entre algumas dessas legislações estão as da Bolívia<sup>212</sup>, Brasil<sup>213</sup>, Colômbia<sup>214</sup>, Honduras<sup>215</sup> e Nicarágua<sup>216</sup>. Por exemplo, em Honduras, a legislação estabelece que a autoridade parental é perdida quando uma pessoa é condenada "duas ou mais vezes por crimes de natureza comum, se a pena exceder três anos em cada caso", ou no caso de uma pessoa ser condenada por cometer um crime contra, entre outras pessoas, o outro pai de seus filhos<sup>217</sup>. Na Nicarágua, as pessoas condenadas perdem a responsabilidade parental quando o crime foi cometido contra, entre outras pessoas, o outro progenitor ou a pessoa que exerce a "autoridade parental" sobre os seus filhos<sup>218</sup>.
98. Além disso, a CIDH recebeu informações preocupantes que indicam que, na ausência de outra pessoa para assumir a responsabilidade parental, as filhas e filhos de mulheres encarceradas podem até ser declarados para adoção. Isso ocorreria pelo menos na Colômbia, nos Estados Unidos e em Honduras. Em particular, em Honduras, quando a criança não tem um familiar responsável por sua educação, a Direção da Criança, do Adolescente e da Família (DINAF) está procurando uma família adotiva para cuidar dela. Caso isso não seja possível, a DINAF trabalha com uma organização da sociedade civil dedicada à proteção das crianças para cuidar delas<sup>219</sup>. Na Colômbia, apesar da existência de decisões judiciais que permitem a manutenção da responsabilidade parental, muitas filhas e filhos de mulheres detidas foram adotados por outras pessoas devido à ausência de pessoas responsáveis por sua educação, juntamente com a falta de uso de medidas alternativas em benefício das mulheres. Isso ocorreria sem o consentimento das mães, e mesmo nos casos em que elas demonstram que continuam se comunicando com os filhos e trabalham na prisão para continuar sustentando-os financeiramente<sup>220</sup>.
99. A este respeito, a CIDH recorda que, como resultado das obrigações do Estado contidas nos artigos 17.1 e 19 da Convenção Americana, as crianças têm direito a viver com suas famílias, principalmente com sua família biológica, e que as medidas de proteção do Estado, reconhecidas no artigo 19, priorizam o fortalecimento da família como o principal elemento de proteção e cuidado das crianças. A este respeito, os Estados devem promover o desenvolvimento e a força do agregado familiar como medida para a proteção das crianças na medida do possível<sup>221</sup>. Na mesma linha, a Corte Interamericana indicou que as crianças têm direito a viver com suas famílias, que são chamadas a satisfazer suas

<sup>212</sup> Nesse mesmo sentido, Bolívia, *Código Niña, Niño y Adolescentes*, adotado em 17 de julho de 2014, artículo 47.

<sup>213</sup> Mattos Filho, Memorando-insumos a Relatoria sobre os Direitos das Pessoas Privadas de Liberdade, 10 de abril de 2021, p. 23.

<sup>214</sup> CSS, Resposta ao questionário de consulta sobre mulheres privadas de liberdade, Colômbia, 10 de abril de 2021, p. 13.

<sup>215</sup> Sobre o tema, Governo de Honduras, Nota Diplomática No. DNDDHH-LI-316-2021, 19 de maio de 2021, p. 8.

<sup>216</sup> Sobre este particular, Governo da Nicarágua, Nota Diplomática No. MPN-OEA/LAR/21-00097, 7 de abril de 2021, pp. 24-25.

<sup>217</sup> Nesse mesmo sentido, Honduras, *Código de Familia*, adotado em 1984, artículo 200.

<sup>218</sup> Sobre o tema, Nicarágua, *Código de Familia*, adotado em 24 de junho de 2014, artículo 295.

<sup>219</sup> Governo de Honduras, Nota Diplomática No. DNDDHH-LI-316-2021, 19 de maio de 2021, p. 8.

<sup>220</sup> Ver, CSS, Resposta ao questionário de consulta sobre mulheres privadas de liberdade, Colômbia, 10 de abril de 2021, pp. 13-14.

<sup>221</sup> CIDH, *Derecho del niño y la niña a la familia. Cuidado alternativo. Poniendo fin a la institucionalización en las Américas*, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 54/13, 17 de outubro de 2013, párr. 64.



necessidades materiais, afetivas e psicológicas. Assim, o direito de toda pessoa a receber proteção contra interferências arbitrárias ou ilegais em sua família faz parte implicitamente do direito à proteção da família e da criança<sup>222</sup>.

## 5. Efeitos do encarceramento feminino nas crianças

100. A privação de liberdade das mulheres mães, somada à falta de políticas que apoiem seus filhos fora da prisão, são fatores que podem causar sérios efeitos no bem-estar das crianças, bem como causar sua institucionalização. Nesse sentido, a CIDH valoriza a implementação de programas voltados para os filhos de mulheres presas, por exemplo, em países como Argentina<sup>223</sup> e Uruguai<sup>224</sup>. No entanto, foi informado que na maioria dos países das Américas há uma ausência geral de programas voltados para o bem-estar dos filhos de mulheres encarceradas que vivem fora da prisão<sup>225</sup>. A este respeito, a Comissão enfatizou que os filhos de mães ou pais presos sofrem estigmatização e discriminação<sup>226</sup>, têm menos oportunidades de desfrutar de um desenvolvimento integral, sofrem maiores violações de seus direitos e, como resultado, se não recebem o apoio necessário, eles próprios podem cometer crimes ou se envolver com o crime organizado. Além disso, eles têm uma expectativa de vida menor do que outras crianças e têm seis a sete vezes mais chances de serem encarcerados<sup>227</sup>. Além disso, de acordo com o UNODC, essas crianças podem experimentar vários problemas psicossociais, incluindo depressão, hiperatividade, comportamento agressivo, retardo, tendência a se apegar, problemas de sono e alimentação, voos, absenteísmo escolar e notas baixas no ensino médio<sup>228</sup>.

101. Da mesma forma, o encarceramento de mulheres pode levar à institucionalização de seus filhos em centros de acolhimento e proteção<sup>229</sup>. Nesse sentido, as informações recebidas indicam que as crianças que não vivem com suas mães na prisão - incluindo aquelas que recebem alta<sup>230</sup> - e carecem de outros cuidadores, estão institucionalizadas ou sujeitas a formas de cuidados alternativos como famílias adotivas. Especificamente, seus cuidados são assumidos por instituições públicas pelo menos na Argentina<sup>231</sup>,

<sup>222</sup> Corte IDH. *Condición Jurídica y Derechos Humanos del Niño*. Opinión Consultiva OC-17/02 dem 28 de agosto de 2002. Serie A No. 17, párr. 71.

<sup>223</sup> En Argentina, el “Programa de Protección Integral de derechos de niñas y niños con madres privadas de la libertad”, dependiente de la Dirección Nacional de Promoción y Protección Integral de la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia (SENNAF), se dirige a niñas y niños que egresan de vivir con sus madres en detención. Nesse mesmo sentido, Governo da Argentina, Nota Diplomática No. IF-2021-34330903-APN-DCIMD#MRE, 20 de abril de 2021, p. 9.

<sup>224</sup> En Uruguai, el Departamento de Género del Instituto Nacional de Rehabilitación (INR) adoptó el “Programa de Atención a Madres con Hijos e Hijas” (PAMHI), creado para atender a niños y niñas al momento de la detención de sus madres y acompañar su paso durante la reclusión. Nesse mesmo sentido, Governo do Uruguai, Nota Diplomática No. 041/2021 - Anexo 2, p. 13.

<sup>225</sup> CIDH, Informação levada à CIDH por representante do Colectivo Artesana de Guatemala durante a primeira reunião de peritas sobre mulheres privadas de liberdade, 27 de abril de 2021.

<sup>226</sup> Sobre este particular, la Corte IDH en su Opinión Consultiva No. OC-29/22, citó lo expresado por las y los adolescentes representantes de la Plataforma Regional por la defensa de los derechos de niñas y niños y adolescentes con referentes adultos privados de libertad (NNAPES), quienes en una audiencia ante la Corte en el marco de un procedimiento consultivo manifestaron: “no hemos cometido ni un delito y, sin embargo, nos tratan como delincuentes, somos las voces de más de dos millones de niños y niñas y adolescentes de América Latina y en el Caribe que viven en esta situación”. Sobre o tema, ver: Corte IDH. Enfoques diferenciados respecto de determinados grupos de personas privadas de la libertad, párr. 178.

<sup>227</sup> CIDH, Violencia, niñez y crimen organizado, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 40/15, 11 novembro 2015 [doravante Violencia, niñez y crimen organizado], párr. 482.

<sup>228</sup> UNODC, Manual para Operadores de Establecimientos Penitenciarios y Gestores de Políticas para Mujeres Encarceladas, p. 16.

<sup>229</sup> Nesse mesmo sentido, CIDH, Informe sobre medidas dirigidas a reducir el uso de la prisión preventiva en las Américas, párrs. 200 e 201; e CIDH, Violencia, niñez y crimen organizado, párr. 479.

<sup>230</sup> Sobre o tema, ver a subseção “Sometimiento a procedimientos sobre ingreso y permanencia” do Cap. III.

<sup>231</sup> Procuración Penitenciaria de la Nación (PPN), Argentina, Informe de la PPN ante la Relatoría sobre os direitos das pessoas privadas de liberdade CIDH, Abril de 2021, p. 37.



Bolívia<sup>232</sup>, Brasil<sup>233</sup>, Equador<sup>234</sup>, El Salvador<sup>235</sup>, Estados Unidos<sup>236</sup>, Honduras<sup>237</sup>, México<sup>238</sup> e Nicarágua<sup>239</sup>; ou -às vezes- sujeitos a cuidados alternativos na Argentina<sup>240</sup> e no Uruguai<sup>241</sup>. Por exemplo, na Nicarágua, o cuidado é assumido pelos Centros de Acolhimento de Menores do Ministério da Família<sup>242</sup>. Em Honduras, é assumido pela DINAF<sup>243</sup>. Nesse sentido, a CIDH reitera que a institucionalização expõe as crianças a maiores riscos de violência, abuso, negligência e exploração. Diante disso, quando essas crianças carecem de pessoas para cuidar delas, os Estados devem priorizar o uso de medidas alternativas em benefício de suas mães, em respeito ao seu direito de viver em família e de serem cuidadas e criadas por suas mães ou pais dentro da família<sup>244</sup>.

### ***E. Privação de liberdade das mulheres no contexto das ações de grupos criminosos organizados no norte da América Central***

**102.** A Comissão observa que a maioria das mulheres presas no norte da América Central está privada de liberdade por estarem vinculadas a grupos do crime organizado, que estariam envolvidos em contextos caracterizados principalmente pela pobreza e violência. Em particular, a CIDH identificou que esses grupos, conhecidos como maras ou gangues, constituem um grande problema de segurança nesses países, aos quais são atribuídos atos de extrema violência e a maioria dos crimes. Eles se envolvem em várias atividades criminosas que incluem: tráfico ilegal de drogas, extorsão, tráfico e contrabando de pessoas, exploração laboral e sexual, tráfico de armas e roubo. Nesse cenário, os Estados dessa sub-região adotaram políticas de combate ao crime organizado que levaram a um aumento acentuado do encarceramento feminino<sup>245</sup>.

#### **1. Crescimento da população carcerária feminina**

**103.** A Comissão observa que, apesar de as mulheres encarceradas nos países do norte da América Central constituírem uma porcentagem consideravelmente menor em comparação com os homens – em média 8,5%<sup>246</sup> – nas últimas décadas, houve um

<sup>232</sup> Nesse mesmo sentido, Governo da Bolívia, Nota Diplomática No. MPB-OEA-NV116-21.

<sup>233</sup> Mattos Filho, Memorando-insumos, 10 de abril de 2021, p. 23.

<sup>234</sup> Nesse mesmo sentido, Governo de Ecuador, Nota Diplomática No. 4-2-102/2021, 12 de abril de 2021, p. 12.

<sup>235</sup> Agrupación ciudadana por la despenalización del aborto en El Salvador y Programa para América Latina y el Caribe del CRR, 29 de abril de 2021, p. 6.

<sup>236</sup> Open Society Foundations, *El impacto de las políticas de drogas en las mujeres*, 2016, p. 9.

<sup>237</sup> Governo de Honduras, Nota Diplomática No. DNDDHH-LI-316-2021, 19 de maio de 2021, p. 8.

<sup>238</sup> AsilLegal, Relatoria sobre os Direitos das Pessoas Privadas de Liberdade - Questionário de consulta sobre mulheres privadas de liberdade, Abril de 2021, p. 13.

<sup>239</sup> Nesse mesmo sentido, Governo da Nicaragua, MPN-OEA/LAR/21-00097, 7 de abril de 2021, p. 23.

<sup>240</sup> Governo da Argentina, Nota Diplomática No. IF-2021-34330903-APN-DCIMD#MRE, CIDH, 20 de abril de 2021, p. 9.

<sup>241</sup> Governo do Uruguai, Nota Diplomática No. 041/2021 - Anexo 2, 20 de abril de 2021, p. 12.

<sup>242</sup> Sobre o tema, Governo da Nicaragua, Nota Diplomática No. MPN-OEA/LAR/21-00097, 7 de abril de 2021, p. 23.

<sup>243</sup> Governo de Honduras, Nota Diplomática No. DNDDHH-LI-316-2021, 19 de maio de 2021, p. 8.

<sup>244</sup> Sobre este particular, ver: CIDH, *Derecho del niño y la niña a la familia. Cuidado alternativo. Poniendo fin a la institucionalización en las Américas*, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 54/13, 17 de outubro de 2013, párrs. 11, 54, 317.

<sup>245</sup> Nesse mesmo sentido, ver CIDH, *Violencia y discriminación contra mujeres, niñas y adolescentes*, párrs. 194-195 e 197; CIDH, *Violencia, niñez y crimen organizado*, párrs. 3, 7 e 162; CIDH, *Situación de derechos humanos en Guatemala*, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 208, 31 de dezembro de 2017, párr. 337; CIDH, *Situación de derechos humanos en Honduras*, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 146, 27 de agosto de 2019, párr. 52; e CIDH, *Situación de derechos humanos en El Salvador*, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 278, 14 de outubro de 2021, párr. 30.

<sup>246</sup> Em específico, em El Salvador, las mujeres encarceladas conforman el 8.5% de la población carcelaria total; en Guatemala, em 11.2%; e en Honduras, el 5.7%. Nesse mesmo sentido, Governo de El Salvador, Nota Diplomática No. MPOEA-OEA-106/2021 - Informe de Estado a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos para Informe Temático "Mujeres Privadas de Libertad en las Américas"

aumento acentuado de sua detenção, especialmente em El Salvador e Guatemala. Nesse sentido, de acordo com os dados disponíveis<sup>247</sup>, em El Salvador, de 2000 a 2021, a população carcerária feminina se multiplicou mais de sete vezes, passando de 371 mulheres encarceradas para 2.710, respectivamente<sup>248</sup>. Na Guatemala, de 2001 a 2021, multiplicou-se mais de seis vezes, passando de 433 para 2.782, respectivamente<sup>249</sup>. Em Honduras, de 2002 a 2018, multiplicou-se quase duas vezes, passando de 614 para 1.160, respectivamente<sup>250</sup>. Nesse sentido, a CIDH adverte que a principal causa dessa tendência é o estabelecimento de políticas de segurança pública – também conhecidas como políticas de "punho de ferro" – para combater o crime organizado, que carecem de uma perspectiva de gênero. Em particular, sua abordagem repressiva predominante priorizou a resposta punitiva e retributiva por meio do sistema penal e da privação de liberdade. Isso, apesar de essas políticas terem se mostrado ineficazes e, ao contrário, estarem ligadas à persistência e ao aumento de ciclos de violência e criminalidade<sup>251</sup>. Nesse contexto, os principais crimes que motivam o encarceramento de mulheres são a extorsão e aqueles relacionados às drogas.

## 2. Fatores de envolvimento na prática de crimes

104. A CIDH observa que, nesta sub-região, a maioria das mulheres encarceradas esteve envolvida na prática de crimes devido a fatores relacionados a: i) situações de pobreza, ii) sua vontade presumida, iii) no contexto de relações familiares, ou iv) violência anterior<sup>252</sup>. A este respeito, a Comissão reitera que as barreiras ao acesso à educação, a pobreza e a falta de oportunidades colocam as mulheres em risco e as tornam alvos fáceis para o crime organizado, sendo as mulheres com baixos níveis socioeconômicos e educacionais as pessoas com maior risco de serem usadas para participar de operações criminosas como vitimizadoras<sup>253</sup>. A esse respeito, Honduras destacou que as mulheres detidas se caracterizam por enfrentar "problemas de baixo nível socioeconômico" e desemprego<sup>254</sup>. Na mesma linha, a sociedade civil indicou que muitas mulheres encarceradas pertencem a "bairros marginais" e foram forçadas a abandonar seus estudos por falta de recursos<sup>255</sup>. Além disso, a CIDH observou que algumas mulheres desta sub-região se juntam às gangues, presumivelmente voluntariamente, motivadas por buscar proteção; acesso a armas, drogas e dinheiro; e o desejo de reintegrar um grupo após deixar lares marcados por familiares abusivos. Da mesma forma, muitas mulheres estariam ligadas ao crime organizado no contexto das relações familiares, uma vez que vivem com membros de gangues em suas comunidades como parceiras ou parentes<sup>256</sup>.

[doravante "Nota Diplomática No. MPOEA-OEA-106/2021"], 21 de setembro de 2021, p. 1; Cantidad de personas privadas de libertad a cargo de la @Dgspg al día de hoy. Cuenta de Twitter de la Dirección General del Sistema Penitenciario (@DGSP). Publicación de 13 de septiembre de 2021; e Institute for Criminal Policy Research at Birkbeck (University of London), World Prison Brief data—Honduras, datos actualizados a 2018.

<sup>247</sup> Sobre o tema, CIDH destaca que utilizou informação publicada de bases de dados devido a que os Estados, em sus respostas, não aportaram dados suficientes que permitissem analisar a evolução do crescimento da população penitenciária feminina.

<sup>248</sup> Institute for Criminal Policy Research at Birkbeck (University of London), World Prison Brief data – El Salvador, 2021.

<sup>249</sup> Institute for Criminal Policy Research at Birkbeck (University of London), World Prison Brief data – Guatemala, 2021.

<sup>250</sup> Institute for Criminal Policy Research at Birkbeck (University of London), World Prison Brief data – Honduras, 2022.

<sup>251</sup> Nesse mesmo sentido, CIDH, Violencia y discriminación contra mujeres, niñas y adolescentes, párr. 197.

<sup>252</sup> Sobre o tema, CIDH, Violencia y discriminación contra mujeres, niñas y adolescentes, párrs. 194-195.

<sup>253</sup> CIDH, Pobreza y derechos humanos, párr. 320.

<sup>254</sup> Governo de Honduras, Nota Diplomática No. DNDDHH-LI-316-2021, 19 de maio de 2021, p. 6.

<sup>255</sup> ASOPAZH y CEMH, Questionário de consulta sobre mulheres privadas de liberdade, 10 de abril de 2021, p. 4.

<sup>256</sup> CIDH, Violencia y discriminación contra mujeres, niñas y adolescentes, párrs. 194-195.

105. A Comissão também tomou conhecimento de que muitas mulheres são forçadas a participar em atividades ilegais através da violência ou de ameaças. Nesse sentido, alerta que os fatores estruturais de discriminação presentes nas sociedades latino-americanas são reproduzidos e reforçados na dinâmica dentro das gangues<sup>257</sup>. Nesse cenário, as mulheres enfrentariam "punições de desobediência" que incluem atos de violência de gênero, como violência sexual e assassinatos com crueldade especial e crueldade misógina. Além disso, em muitos casos, as mulheres foram pressionadas, assediadas e ameaçadas contra elas e suas famílias para serem recrutadas por organizações criminosas e forçadas a participar de crimes. Alguns deles até se envolveram em atividades criminosas depois de serem vítimas de tráfico ou sequestro. Essa situação dificulta a compreensão e a abordagem de sua situação, que atuam como operadores de crimes ao mesmo tempo em que são vítimas<sup>258</sup>. A este respeito, a Guatemala informou à CIDH que as mulheres presas têm um "histórico de violência na infância e relações íntimas<sup>259</sup>". Da mesma forma, em Honduras, os fatores mais prevalentes entre as mulheres presas incluem histórico de abuso sexual e físico, violência doméstica, situações de extorsão em sua família nuclear, "problemas de associação com grupos criminosos" e "problemas de inclusão em grupos e gangues<sup>260</sup>". Além disso, grande parte das mulheres presas pertenceria a famílias deslocadas pela violência e bairros dominados por grupos do crime organizado<sup>261</sup>.

### 3. Políticas contra o crime organizado e seu impacto no encarceramento de mulheres

106. Como assinalou a CIDH, no contexto de sua luta contra o crime organizado, El Salvador, Guatemala e Honduras adotaram políticas de segurança para combater o crime organizado, caracterizadas por propor níveis mais elevados de encarceramento como solução para os problemas de insegurança cidadã<sup>262</sup>. Em particular, sua aplicação resultou em: i) uso excessivo de prisão preventiva, ii) restrições a benefícios que reduzem o tempo de prisão e iii) falta de proporcionalidade no tratamento de comportamentos vinculados ao crime organizado. Isso tem contribuído para o aumento do encarceramento feminino, principalmente por extorsão e crimes relacionados às drogas.

#### a) Uso excessivo da prisão preventiva

107. A Comissão recebeu informações que indicam que nesta sub-região existe um uso excessivo da prisão provisória como resultado de sua aplicação automática ou da impossibilidade de substituí-la por medidas alternativas, com impacto diferenciado sobre as mulheres. A este respeito, o Estado de Honduras informou que "a conduta criminosa que resulta na aplicação automática da privação de liberdade está relacionada com delitos

<sup>257</sup> Em específico, diversos investigadores e investigadoras han identificado que: las pandillas, al ser tradicionalmente conformadas y diseñadas por hombres, cuentan con los estereotipos y desigualdades entre hombres y mujeres presentes en la sociedad, potenciados por la violencia y marginalidad que prevalece en las pandillas. Sobre o tema, ver Instituto Universitario de Opinión Pública, Universidad Centroamericana "José Simeón Cañas", *"Segundos en el aire": mujeres pandilleras y sus prisiones*, 2010, p. 74; e Global Voices, *Las mujeres y las maras: otra vuelta de tuerca en el complejo mundo de las pandillas centroamericanas*, 3 de dezembro de 2015.

<sup>258</sup> Nesse mesmo sentido, CIDH, *Violencia y discriminación contra mujeres, niñas y adolescentes*, párrs. 194-197.

<sup>259</sup> Governo da Guatemala, Nota Diplomática No. DAJCC-Seprem 003-2021, 14 de abril de 2021, p. 12.

<sup>260</sup> Governo de Honduras, Nota Diplomática No. DNDDHH-LI-316-2021, 19 de maio de 2021, p. 6.

<sup>261</sup> ASOPAZH y CEMH, Questionário de consulta sobre mulheres privadas de liberdade, 10 de abril de 2021, p. 4.

<sup>262</sup> Sobre o tema, ver CIDH, *Violencia y discriminación contra mujeres, niñas y adolescentes*, párr. 197.

de drogas".<sup>263</sup> Além disso, as normas de El Salvador, Guatemala e Honduras excluem a substituição da prisão preventiva por medidas alternativas em relação a certos crimes relacionados ao crime organizado, especialmente aqueles relacionados a drogas e extorsão.

108. Em particular, a lei salvadorenha estabelece que, caso a prisão preventiva seja aplicada por crimes relacionados ao crime organizado, como os relacionados a drogas, extorsão e tráfico de pessoas, sua substituição por medidas alternativas é evitada. No caso particular das infracções relacionadas com a droga, esta proibição de substituição só é regulada em caso de circunstâncias agravantes ligadas à modalidade da conduta criminosa relacionadas com a periculosidade da conduta, a qualidade do presumível responsável pelo crime, a eventual reincidência ou "que o ato criminoso tenha sido cometido por um grupo criminoso organizado de que o arguido faça parte".<sup>264</sup> Na Guatemala, a Lei Antinarcoáticos exclui a substituição da prisão preventiva por medidas alternativas em relação a certos crimes, incluindo crimes relacionados a drogas que estão incluídos no Capítulo VII da Lei Antinarcoatividade<sup>265</sup>. Por sua vez, a legislação hondurenha proíbe a imposição de medidas alternativas à prisão preventiva em casos de "crimes relacionados ao tráfico ilícito de drogas e entorpecentes, extorsão, tráfico de pessoas e associação ilícita, entre outros".<sup>266</sup>

109. Neste contexto, a Comissão observa que há um uso excessivo da prisão preventiva entre as mulheres. Nesse sentido, de acordo com dados oficiais, em Honduras, em maio de 2021, foram documentadas 1.177 mulheres privadas de liberdade, das quais 741 foram submetidas à prisão preventiva<sup>267</sup>, o que reflete que a taxa de prisão preventiva em mulheres é de 63%. Na Guatemala, em setembro de 2021, a taxa de aplicação da prisão preventiva em mulheres era de 49%.<sup>268</sup> Por sua vez, em El Salvador, em 2020, a taxa de prisão provisória em mulheres foi de 29%.<sup>269</sup> No caso particular da Guatemala, a CIDH observa que essa tendência de uso excessivo da prisão preventiva em detrimento das mulheres ocorre mesmo em relação a delitos menores relacionados a drogas. Especificamente, do total de mulheres encarceradas por delitos relacionados a drogas, 33% correspondem à "promoção ou incentivo à dependência de drogas", 28% à posse para consumo e 21% à "promoção e incentivo"; enquanto apenas 18% são detidas por "comércio ilícito, tráfico e armazenamento"<sup>270</sup>. Esses números indicam que a política criminal guatemalteca contribuiria para o aumento do número de mulheres detidas, submetendo-as a processos criminais por crimes menores.

<sup>263</sup> Governo de Honduras, Nota Diplomática No. DNDDHH-LI-316-2021, 19 de maio de 2021, p. 3.

<sup>264</sup> Ver: El Salvador, *Ley Reguladora de las Actividades Relativas a las Drogas*, publicada em 7 de novembro de 2003, arts. 71 e 54.

<sup>265</sup> Esses delitos abrangem: trânsito internacional, plantio e cultivo, fabricação ou transformação, comércio, tráfico ou armazenamento ilícito, posse para consumo, promoção e incentivo, facilitação de meios, alteração, expediente ilícito, receita ou fornecimento, transações ou investimentos ilícitos, presunção, associação criminosa, obtenção de impunidade ou evasão, promoção ou estímulo à dependência química, ocultação material, ocultação pessoal. Nesse mesmo sentido, Guatemala, Código Procesal Penal, atualizado até 30 de abril de 2014, artigos 259 e 264; e Governo da Guatemala, Nota Diplomática No. DAJCC-Seprem 003-2021, 14 de abril de 2021, p. 6.

<sup>266</sup> Honduras, *Código Procesal Penal*, adotado em 30 de dezembro de 1999, artículos 172 e 184.

<sup>267</sup> Governo de Honduras, Nota Diplomática No. DNDDHH-LI-316-2021, 19 de maio de 2021, p. 2.

<sup>268</sup> Nesse mesmo sentido, Quantidade de pessoas privadas de liberdade sob a responsabilidade da @Dgspg até o dia de hoje. Conta no Twitter da Direção Geral do Sistema Penitenciário (@DGSP). Publicação de 13 de setembro de 2021.

<sup>269</sup> Governo de El Salvador, Nota Diplomática No. MPOEA-OEA-106/2021, 21 de setembro de 2021, p. 1.

<sup>270</sup> Governo da Guatemala, Nota Diplomática No. DAJCC-Seprem 003-2021, 14 de abril de 2021, p. 2.

**b) Restrições aos benefícios que reduzem o tempo de prisão**

**110.** A Comissão observa com preocupação que os sistemas jurídicos de El Salvador e Honduras contêm restrições que impedem que pessoas condenadas por delitos relacionados com o crime organizado tenham acesso a benefícios que suspendam a execução das sentenças ou reduzam o tempo de prisão, fazendo com que essas pessoas cumpram integralmente suas penas na prisão. Em particular, em El Salvador, o artigo 71 da Lei de Regulamentação de Atividades Relacionadas a Drogas exclui as pessoas acusadas "de qualquer dos crimes a que se refere esta lei" de desfrutar dos benefícios da suspensão condicional da execução da pena e da liberação<sup>271</sup>. Em relação à aplicação deste artigo, a Sala Constitucional do Supremo Tribunal de Justiça, em acórdão de 3 de outubro de 2011, decidiu que esta disposição não violava os princípios da igualdade e da reintegração "na medida em que a concessão do referido substituto penal em crimes relacionados com o tráfico de estupefacientes, é viável desde que atendidas as condições estabelecidas no artigo 77 do Código Penal, operando a proibição de sua concessão, quando for imprescindível o cumprimento de pena de prisão a fim de evitar posterior repetição penal do condenado".<sup>272</sup>

**111.** Por sua vez, em Honduras, o Código Penal estabelece que o regime de liberdade condicional não é aplicável a pessoas condenadas por "sua participação em um grupo criminoso organizado, exceto se colaborarem direta e efetivamente para prevenir outros crimes de crime organizado, impedindo sua prática ou fornecendo ou obtendo provas de outros já cometidos"<sup>273</sup>. A este respeito, a CIDH adverte que a legislação hondurenha tem um impacto desproporcional sobre todas as pessoas que têm baixa participação em atividades criminosas, particularmente as mulheres, que, por ocuparem os elos mais baixos da cadeia criminosa, geralmente não têm conhecimento da atividade ilícita e não podem colaborar com a justiça e obter benefícios processuais. Diante do exposto, a CIDH observa que este tipo de legislação processual, na medida em que exclui pessoas condenadas por delitos de drogas ou crime organizado dos regimes de benefícios, contribui para a detenção de mulheres e para sua privação de liberdade por longos períodos.

**c) Falta de proporcionalidade no tratamento de condutas e seu impacto no encarceramento feminino**

**112.** A Comissão observa que as políticas adotadas no contexto da luta contra o crime organizado dão um tratamento desproporcional às condutas vinculadas a esse tipo de crime, uma vez que os diferentes níveis de participação na cadeia criminosa não são diferenciados. Isso resulta na sujeição a processos criminais de pessoas com baixo nível de participação em atividades criminosas devido à falta de consideração das circunstâncias que envolvem a prática do crime, bem como dos fatores pessoais que levam essas pessoas a se envolverem em tais atividades. Essa situação afeta desproporcionalmente as mulheres, que geralmente não ocupam um papel de liderança

<sup>271</sup> El Salvador, *Ley Reguladora de las Actividades relativas a las Drogas*, publicada em 7 de novembro de 2003.

<sup>272</sup> Governo de El Salvador, Nota Diplomática No. MPOEA-OEA-106/2021, 21 de setembro de 2021, p. 2.

<sup>273</sup> Honduras, *Código Penal*, adotado em 31 de janeiro de 2019, artículo 81.



em atividades ilícitas e se envolvem na prática de crimes contra o crime organizado em decorrência de fatores ligados a situações de pobreza, barreiras ao acesso à educação e violência, ou no contexto de suas <sup>274</sup>relações familiares. Na mesma linha, o Programa EL PAcCTO da União Europeia identificou que os marcos legais desses três países carecem de disposições com perspectiva de gênero que proporcionem tratamento penal diferenciado às mulheres ligadas a gangues, que considerem sua situação de vulnerabilidade dentro dessas estruturas criminosas e na sociedade no contexto extremamente violento em que vivem<sup>275</sup>.

**113.** Em particular, a CIDH documentou que, no contexto de sua participação na prática de crimes contra o crime organizado, as principais atividades realizadas pelas mulheres, muitas vezes após serem forçadas, incluem: i) cobrar "aluguéis" de grupos de pessoas com empresas e lojas que são vítimas de extorsão; (ii) transportar, ocultar e vender drogas e armas; (iii) visitar prisões; iv) manter a comunicação entre os líderes encarcerados e os membros de sua ala; e v) atuar como parceiros<sup>276</sup>. Embora essas atividades não impliquem um papel de liderança na cadeia criminosa, elas colocam as mulheres em maior risco de serem identificadas como membros de gangues e, conseqüentemente, presas. De fato, conforme relatado pela Comissão, muitas mulheres nesta sub-região estiveram envolvidas como cobradoras em casos de extorsão com desconhecimento do crime, por exemplo, por passar os dados de suas contas bancárias para cobrar alimentos ou pagamentos para cozinhar para homens. Como resultado, foram condenados a pesadas penas de prisão como autores do crime de extorsão, porque os sistemas judiciais não realizariam investigações exaustivas, mas, ao contrário, aplicariam a presunção que indica que um depósito recebido em uma conta bancária é suficiente para provar a autoria deste crime<sup>277</sup>. Essa prática judicial seria amplamente apoiada pelos tribunais<sup>278</sup>.

**114.** Nesse cenário, a maioria das mulheres encarceradas nessa sub-região está privada de liberdade por extorsão e crimes relacionados a drogas. Em particular, em El Salvador, o crime de extorsão é apresentado como a principal causa de encarceramento de mulheres<sup>279</sup>. Na Guatemala, a grande maioria das mulheres em prisão preventiva está sujeita a essa medida pelo crime de extorsão, enquanto os crimes de drogas ocupam o terceiro e quinto lugar<sup>280</sup>. Da mesma forma, em Honduras, a extorsão é o principal crime pelo qual as mulheres são presas<sup>281</sup>. Diante do exposto, a CIDH conclui que a aplicação de políticas pesadas para combater o crime organizado tem um grave impacto na vida das mulheres, uma vez que, apesar de estarem majoritariamente envolvidas nessas atividades em contextos caracterizados pela exclusão e violência – como resultado de relações

<sup>274</sup> Sobre o tema, ver as seções "Fatores que derivam do encarceramento feminino" e "Impacto das políticas de drogas no encarceramento de mulheres" neste capítulo.

<sup>275</sup> Nesse mesmo sentido, El Paccto. *Maras y Mujeres en Centroamérica: Problemas y Soluciones en Derecho*. Agosto de 2020, p. 50.

<sup>276</sup> CIDH, *Violencia y discriminación contra mujeres, niñas y adolescentes*, p. 196. Ademais, ver: CIDH, *Situación de derechos humanos en El Salvador*, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 278, 14 de outubro de 2021, párr. 149.

<sup>277</sup> Especificamente, as mulheres enfrentariam penas elevadas de prisão, uma vez que se aplica uma condenação para cada depósito recebido, podendo estas alcançar até 12 anos de prisão cada uma. Nesse mesmo sentido, CIDH, Informação apresentada à CIDH por representante do Colectivo Artesana da Guatemala durante uma reunião técnica sobre mulheres privadas de liberdade, 20 de setembro de 2021.

<sup>278</sup> Por exemplo, ver: Corte Suprema de Justicia - Cámara Penal. *Sentencia No. 639-2016*. Sentencia de 22 de agosto de 2017.

<sup>279</sup> CIDH, Comunicado de Imprensa No. 335/20, *CIDH presenta observaciones preliminares de su visita in loco a El Salvador*, 27 de dezembro de 2019.

<sup>280</sup> Governo da Guatemala, Nota Diplomática No. DAJCC-Seprem 003-2021, 14 de abril de 2021, p. 4.

<sup>281</sup> Governo de Honduras, Nota Diplomática No. DNDDHH-LI-316-2021, 19 de maio de 2021, p. 1.



desiguais de poder – e carecerem de um papel de liderança dentro da estrutura criminal, Acontece que eles são as principais pessoas sujeitas a processos criminais e presas por vários anos por esses crimes. Com base no exposto, insta os Estados a integrar a abordagem dos direitos humanos e a perspectiva de gênero em todas as dimensões das estratégias de combate ao crime organizado. Isso implica desenhar estratégias abrangentes, abrangentes e coordenadas que visem julgar essas mulheres com uma perspectiva de gênero<sup>282</sup>.

---

<sup>282</sup> Sobre o julgamento com perspectiva de gênero, ver: as considerações e os chamados específicos na subseção “Impacto das políticas de drogas no encarceramento de mulheres” no presente capítulo.



# **SITUAÇÃO DAS MULHERES PRIVADAS DE LIBERDADE NA REGIÃO**

### III. SITUAÇÃO DAS MULHERES PRIVADAS DE LIBERDADE NA REGIÃO

115. Neste capítulo, a Comissão analisa a situação especial de risco e os graves efeitos enfrentados pelas mulheres no contexto da privação de liberdade, na ausência de medidas que respondam às suas necessidades específicas, derivadas tanto do gênero quanto de outros fatores de discriminação. Nesse sentido, a CIDH aborda a ausência de uma perspectiva de gênero na coleta de dados, a infraestrutura prisional inadequada, a maior exposição das mulheres à violência e os obstáculos que enfrentam no acesso aos serviços de saúde. Além disso, em particular, e tendo em vista o aprofundamento dos impactos diferenciados do encarceramento como resultado de sua situação especial de risco, a Comissão examina os desafios específicos enfrentados pelas mulheres grávidas, puérperas e lactantes. Por fim, desenvolve o impacto da privação de liberdade nas crianças que vivem com suas mães encarceradas.

#### A. *Situação especial de risco no contexto da privação de liberdade*

116. A Comissão observa que as mulheres têm enfrentado historicamente discriminação e exclusão, o que significa que podem ser vítimas de impactos diferenciados durante o encarceramento devido à falta de uma perspectiva de gênero nas políticas prisionais. Em particular, em sua *Solicitud de Opinión Consultiva a la Corte Interamericana de Derechos Humanos sobre Abordagens Diferenciadas das Pessoas Privadas de Liberdade*<sup>283</sup> e em suas *Observaciones*<sup>284</sup>, a CIDH analisou a obrigação dos Estados de incorporar abordagens diferenciadas à privação de liberdade, à luz do princípio de igualdade e não discriminação. A este respeito, de acordo com a jurisprudência do Tribunal, o princípio da igualdade e da não discriminação deve ser entendido no sentido de incorporar duas concepções. A concepção negativa está relacionada à proibição de diferenças arbitrárias de tratamento; enquanto o positivo, com a obrigação de "criar condições de igualdade real diante de grupos historicamente excluídos ou que correm maior risco de serem discriminados".<sup>285</sup> No que diz respeito ao primeiro, o Tribunal de Justiça indicou que nem todas as diferenças de tratamento são discriminatórias e que é necessário verificar se têm uma justificação objectiva e razoável<sup>286</sup>. Com relação ao segundo, a CIDH enfatizou que existem grupos que estão sujeitos a discriminação e exclusão históricas por vários motivos, incluindo gênero, que os impedem de exercer seus direitos nas mesmas condições que outras pessoas<sup>287</sup>.

<sup>283</sup> CIDH, *Solicitud de Opinión Consultiva a la Corte Interamericana de Derechos Humanos*.

<sup>284</sup> CIDH, *Observaciones a Opinión Consultiva a la Corte Interamericana de Derechos Humanos*.

<sup>285</sup> Corte IDH. Caso Furlan y familiares Vs. Argentina. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de agosto de 2012. Serie C No. 246. Párr. 267.

<sup>286</sup> Corte IDH. Propuesta de modificación a la Constitución Política de Costa Rica relacionada con la naturalización. Opinión Consultiva OC-4/84 de 19 de janeiro de 1984. Serie A No. 4, párrs. 55 e 56.

<sup>287</sup> CIDH, *Solicitud de Opinión Consultiva a la Corte Interamericana de Derechos Humanos*, párr. 14. Ademais, ver: Corte IDH. Caso Artavia Murillo y otros (Fecundación in Vitro) Vs. Costa Rica. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de novembro de 2012. Serie C No. 257, párr. 286.

117. Nesse sentido, os *Princípios e Boas Práticas da CIDH sobre a Proteção das Pessoas Privadas de Liberdade nas Américas* (doravante denominados "Princípios e Boas Práticas") e diversos instrumentos das Nações Unidas proíbem a discriminação contra as pessoas privadas de liberdade por diversos motivos, incluindo sexo, gênero, etnia, idade e orientação sexual. Além disso, esses instrumentos estabelecem que as medidas destinadas a proteger os direitos das pessoas encarceradas que pertencem a grupos de risco especial não podem ser consideradas discriminatórias<sup>288</sup>. Com base nisso, a CIDH afirmou que as pessoas pertencentes a grupos de risco e que enfrentam discriminação em liberdade são mais suscetíveis à discriminação indireta devido aos riscos desproporcionais e impactos diferenciados que enfrentam durante o encarceramento, o que faz com que os efeitos do confinamento tenham um impacto muito mais intenso<sup>289</sup>.
118. Em particular, as mulheres têm enfrentado historicamente discriminação e exclusão, o que significa que podem ser vítimas de impactos diferenciados ou prejudiciais de normas ou práticas – incluindo a privação de liberdade – que, embora pareçam neutras e não tenham intenção discriminatória, o são em seus efeitos. Isso os coloca em uma situação de maior suscetibilidade à discriminação indireta, devido ao fato de que o tratamento que recebem na detenção é geralmente o mesmo que o dispensado ao resto da população carcerária, independentemente de seu gênero e necessidades especiais<sup>290</sup>. Em particular, a Comissão observa que o fato de as mulheres na prisão representarem uma pequena proporção do número total de pessoas privadas de liberdade resultaria em políticas penitenciárias desprovidas de perspectiva de gênero. Assim, a existência de necessidades especiais derivadas de seu gênero, aliada à falta de proteção diferenciada, faz com que os efeitos da detenção impactem suas vidas de forma desproporcional e, conseqüentemente, enfrentam condições de detenção que não respondem às suas necessidades, e um maior risco de serem vítimas de atos de violência<sup>291</sup>.
119. A esse respeito, a então Relatora Especial sobre violência contra as mulheres destacou que a prevalência de condições extremas nas prisões e a ausência de uma abordagem de gênero fazem com que as mulheres enfrentem "condições piores do que as dos homens", como resultado do fato de que as prisões foram construídas pensando nos homens, e as "sérias consequências negativas" de políticas imparciais de gênero. Por exemplo, são prestados menos cuidados de saúde às mulheres detidas do que aos homens, o que aumentaria a prevalência de doenças, e pouca ou nenhuma atenção é dada às questões específicas das mulheres, como as necessidades básicas de saúde sexual e reprodutiva<sup>292</sup>.

<sup>288</sup> CIDH, *Principios y Buenas Prácticas sobre la Protección de las Personas Privadas de Libertad en las Américas* (Principios y Buenas Prácticas), OEA/Ser/L/V/II.131, Documento aprobado por la Comisión en su 131 período ordinario de sesiones celebrado del 3 al 14 de marzo de 2008, Principio II "Igualdad y no discriminación"; ONU, *Reglas Mínimas de las Organizaciones de las Naciones Unidas para el Tratamiento de los Reclusos (Reglas Mandela)*, E/CN.15/2015/L.6/Rev.1, 21 de maio de 2015, Regra 2.2; ONU, *Conjunto de Principios para la protección de todas las personas sometidas a cualquier forma de detención o prisión*, Resolución 43/173, de 9 de dezembro de 1988, Principio 5.2; e ONU, *Reglas de las Organizaciones de las Naciones Unidas para el tratamiento de las reclusas y medidas no privativas de la libertad para las mujeres delincuentes (Reglas de Bangkok)*, Resolución A/RES/65/229, 16 de março de 2011, Regra 1.

<sup>289</sup> Nesse mesmo sentido, CIDH, *Informe sobre medidas dirigidas a reducir el uso de la prisión preventiva en las Américas*, párr. 215; e CIDH, *Solicitud de Opinión Consultiva a la Corte Interamericana de Derechos Humanos*, párrs 16 e 17.

<sup>290</sup> Nesse mesmo sentido, CIDH, *Solicitud de Opinión Consultiva a la Corte Interamericana de Derechos Humanos*, párr. 3.

<sup>291</sup> Sobre este tema, ver a seção "Violações especiais em consideração ao gênero".

<sup>292</sup> Relatora Especial sobre a violência contra a mulher, *Informe "Causas, condiciones y consecuencias de la encarcelación para las mujeres"*, párrs. 33, 44, 46 e 54.

120. A esse respeito, o UNODC observou que há uma "negligência geral das necessidades de gênero das mulheres [e] a negação de muitos serviços e oportunidades que estão disponíveis para [os homens]". Em particular, refere-se à negligência das necessidades de cuidados psicológicos e médicos, segurança, contato familiar e aquelas específicas de mulheres grávidas ou mulheres com filhos que vivem fora ou na prisão com suas mães<sup>293</sup>. Por sua vez, no caso *Miguel Castro Castro Prison vs. Peru*, a Corte identificou que a negligência das necessidades fisiológicas e da saúde pré e pós-natal constituíam condições graves de detenção. Diante disso, referiu-se às disposições do Comitê Internacional da Cruz Vermelha sobre a obrigação de garantir que as prisões tenham condições sanitárias adequadas para manter a higiene e a saúde das mulheres e tomar providências para aquelas em período menstrual, mulheres grávidas ou acompanhadas por seus filhos<sup>294</sup>.
121. Além disso, a Comissão observou que as mulheres presas enfrentam um maior risco de serem submetidas a várias formas de violência e discriminação<sup>295</sup>. Nesse sentido, tanto a Corte Interamericana quanto a CIDH identificaram que as mulheres sob o controle das autoridades estatais estão cada vez mais expostas a sofrer diferentes formas de violência, assédio e hostilidades, incluindo a violência sexual.<sup>296</sup> Da mesma forma, a CIDH adverte que algumas pessoas presas se encontram em uma situação especial de risco que se traduz em múltiplas necessidades especiais e maiores desafios no exercício de seus direitos. Consequentemente, a falta de proteção na ausência de medidas específicas é aprofundada no caso de gestantes, puérperas, lactantes, que vivem com seus filhos na prisão e mulheres trans.
122. Nesse contexto, a Comissão lembra que normas e práticas que ignoram o impacto diferenciado do encarceramento sobre as mulheres fazem com que os sistemas prisionais reproduzam e reforcem os padrões de discriminação e violência presentes na vida em liberdade<sup>297</sup>. Diante disso, é uma obrigação incontornável adotar medidas que respondam a uma abordagem diferenciada que considere a condição de vulnerabilidade das mulheres detidas e as violações específicas de seus direitos causadas pelo encarceramento. Além disso, essas medidas devem considerar a frequente interseccionalidade dos fatores de risco que podem acentuar sua situação de risco.
123. A CIDH reitera que, para que os Estados cumpram com seu dever especial de proteger as pessoas sob sua custódia e garantir o princípio de igualdade e não discriminação, devem adotar medidas para garantir que os direitos das mulheres presas sejam respeitados e garantidos, e que não sofram discriminação e sejam protegidas contra todas as formas de violência. Esse dever inclui a implementação de ações de respeito e garantia dos direitos das mulheres que assegurem sua autonomia e empoderamento, e não incluir em sua elaboração, implementação ou supervisão, conceitos estereotipados dos papéis

<sup>293</sup> Nesse mesmo sentido, UNODC, *Manual sobre mujeres y encarcelamiento*. Serie de manuales de justicia penal, 2ª edición, 2014 [doravante "Manual sobre mujeres y encarcelamiento"], pp. 4, 8-20.

<sup>294</sup> Corte IDH. *Caso del Penal Miguel Castro Castro Vs. Peru*, párrs. 319 e 331.

<sup>295</sup> Sobre este particular, ver a subseção "Submissão a atos de violência" do presente capítulo.

<sup>296</sup> Nesse mesmo sentido, Corte IDH. *Caso del Penal Miguel Castro Castro Vs. Peru*, párr. 303; e CIDH, *Informe sobre medidas dirigidas a reducir el uso de la prisión preventiva en las Américas*, párr. 195.

<sup>297</sup> CIDH, *Solicitud de Opinión Consultiva a la Corte Interamericana de Derechos Humanos*, párr. 17.

das mulheres que perpetuam a discriminação e geram obstáculos no exercício de seus direitos<sup>298</sup>.

## **B. Efeitos especiais em consideração ao gênero**

**124.** A Comissão enfatiza que as mulheres detidas enfrentam graves violações de seus direitos humanos devido à ausência de tratamento diferenciado e à falta de adoção de políticas penitenciárias e medidas diligentes que levem em conta suas necessidades especiais. Em particular, entre as causas de certas afetações diferenciadas, destacam-se: (i) ausência de uma perspectiva de gênero no acervo prisional; (ii) infraestrutura prisional inadequada; (iii) sujeição a atos de violência; e, iv) falta de cuidados de saúde com enfoque de gênero<sup>299</sup>. Em particular, destaca que algumas mulheres privadas de liberdade pertencem a grupos em situação de risco particular, o que se traduz em múltiplas necessidades especiais e maiores obstáculos ao acesso aos seus direitos em igualdade de condições em comparação com outras mulheres. Isso inclui mulheres grávidas, puérperas, lactantes, aquelas que vivem com seus filhos na prisão e mulheres trans.

### **1. Ausência de uma perspectiva de gênero na coleta de dados**

**125.** A Comissão observa que um desafio presente em muitos dos países da região é a falta de uma perspectiva de gênero na coleta de dados prisionais. Em geral, o único indicador utilizado é o relativo ao número de mulheres encarceradas, o que não seria suficiente para avaliar adequadamente se as condições em que as mulheres cumprem sua detenção respeitam suas necessidades com base em seu gênero. Em particular, com base nas informações recebidas, a CIDH observa que, em geral, não são coletados dados relacionados a: i) informações socioeconômicas; ii) composição familiar das mulheres no momento da prisão, particularmente quanto à existência de pessoas sob seus cuidados; (iii) crianças que vivem com suas mães em detenção; (iv) presença de gestantes; v) estado de saúde; vi) condição de deficiência; (vii) origem étnico-racial; (viii) nacionalidade ou status migratório; e, ix) identidade de gênero<sup>300</sup>. Em relação a este último ponto, a Comissão adverte que essa falta na coleta de dados também inclui a falta de informações estatísticas sobre mulheres trans na prisão, derivada do fato de que a identidade de gênero geralmente não é considerada como um dos dados demográficos incluídos nos instrumentos censitários da região. No entanto, as informações disponíveis refletem que países como Argentina, Bolívia, Brasil, Colômbia, Costa Rica, Guatemala e Uruguai registram o número de mulheres trans em suas estatísticas prisionais<sup>301</sup>.

<sup>298</sup> Nesse mesmo sentido, CIDH, *Informe sobre medidas dirigidas a reducir el uso de la prisión preventiva en las Américas*, párrs. 215 e 198.

<sup>299</sup> Nesse mesmo sentido, CIDH, *Informe sobre medidas dirigidas a reducir el uso de la prisión preventiva en las Américas*, párr. 196.

<sup>300</sup> Além das informações recebidas por meio de seus diversos mecanismos, tanto dos Estados quanto da sociedade civil e da academia, a CIDH reuniu informações no âmbito de consultas de especialistas e reuniões técnicas realizadas com mulheres que recuperaram sua liberdade. Adicionalmente, ver: WOLA, IDPC, De Justicia y CIM, *Mulheres, políticas de drogas e encarceramento*, 2016, p. 38.

<sup>301</sup> Sobre o tema, WOLA, et al., *Resposta regional ao Questionário de consulta sobre mulheres privadas de liberdade*, 2021, 23 de abril de 2021, p. 14. Respecto de Brasil, Colômbia, Costa Rica, Guatemala y Uruguai, ver: Governo do Brasil, *Nota Diplomática No. 120*, 9 de abril de 2021, p. 3; Governo da Colômbia, *Nota Diplomática No. MPC/OEA No. 530-2021*, 12 de abril de 2021, p. 1; Governo de Costa Rica, *Nota Diplomática No. CROEA-AA-576-21*, 9 de abril de 2021, p. 1; Governo da Guatemala, *Nota Diplomática No. DAJCC-Seprem 003-2021*, 14 de abril de 2021, p.1; e Governo do Uruguai, *Nota Diplomática No. 041/2021 - Anexo 2*, 20 de abril de 2021, p. 2.



126. A este respeito, a Comissão observa que a falta geral de produção de estatísticas desagregadas com perspectiva de gênero dificulta o enfrentamento da situação especial de risco enfrentada pelas mulheres na prisão, o que se traduz na impossibilidade de realizar avaliações e tomar decisões com base em parâmetros objetivos e diferenciados. Isso preocupa a Comissão, considerando a importância de mecanismos adequados de coleta e produção de dados para fornecer informações adequadas que permitam o desenho de políticas prisionais com perspectiva de gênero e respeitadas com abordagens interculturais e interseccionais baseadas na identificação de problemas estruturais que afetam essa população<sup>302</sup>. Essa situação pode resultar em maiores obstáculos ao exercício de seus direitos, bem como no aumento de situações de violência e discriminação. Diante disso, a CIDH insta os Estados a envidar esforços e alocar recursos suficientes para coletar dados estatísticos com perspectiva de gênero e perspectivas interculturais e interseccionais, e analisá-los de forma sistemática e integral, a fim de adotar medidas que atendam às necessidades específicas das mulheres. Esses dados devem ser de fácil acesso e acesso público, atualizados periodicamente e fornecer uma ferramenta eficaz que forneça as informações necessárias para modificar as políticas estaduais<sup>303</sup>.

## 2. Infraestrutura prisional inadequada

127. A Comissão observa que, em geral, a infraestrutura das prisões nas Américas não responde à perspectiva de gênero, entre outras razões, devido a: (i) escassez de centros de detenção feminina ou seções exclusivas para mulheres, o que resulta em sua distância de suas famílias; (ii) inadequação das prisões às necessidades das mulheres; (iii) desafios na separação efetiva; e (iv) obstáculos na acomodação de mulheres trans em decorrência da ausência de espaços respeitosos à sua identidade de gênero. Em particular, com base nas informações recebidas por meio de seus diferentes mecanismos, a CIDH observa que há uma acentuada insuficiência de centros de detenção feminina ou seções específicas para mulheres em prisões mistas. Nesse sentido, adverte que o fato de as mulheres privadas de liberdade representarem uma pequena proporção do número total de pessoas encarceradas significa que os Estados não alocam recursos e espaços suficientes para o alojamento exclusivo das mulheres. Como resultado, as prisões femininas geralmente estão localizadas em áreas remotas ou inacessíveis, longe de seu local de residência habitual e da casa de suas famílias, o que afeta a manutenção dos laços familiares<sup>304</sup>.

128. Por outro lado, a CIDH reitera que uma das graves situações diferenciadas enfrentadas pelas mulheres na prisão é a falta de adequação das prisões de acordo com suas necessidades específicas derivadas de seu gênero<sup>305</sup>. Em particular, adverte, com base no que foi expresso pelas Nações Unidas, que apesar do aumento da população carcerária feminina, a maioria dos estabelecimentos mantém suas estruturas originais que foram construídas para a população masculina e não foram adaptadas às necessidades

<sup>302</sup> Nesse mesmo sentido, ver WOLA, IDPC, De justicia y CIM, Mujeres, políticas de drogas y encarcelamiento, 2016, p. 39.

<sup>303</sup> Nesse mesmo sentido, ver: CIDH, Informe sobre medidas dirigidas a reducir el uso de la prisión preventiva en las Américas, párr. 217.

<sup>304</sup> Nesse mesmo sentido, CIDH, Solicitud de Opinión Consultiva, párr. 49. Ademais, ver: Corte IDH, Enfoques diferenciados respecto de determinados grupos de personas privadas de la libertad, párr. 136. Igualmente, sobre os desafios para manter vínculos familiares, ver a subseção “Desafíos para mantener contacto con personas bajo su cuidado” do Cap. II.

<sup>305</sup> CIDH, Informe sobre medidas dirigidas a reducir el uso de la prisión preventiva en las Américas, párr. 196.

das mulheres<sup>306</sup>. Na mesma linha, de acordo com depoimentos de mulheres libertadas, as prisões femininas carecem de instalações sanitárias suficientes para a higiene pessoal, e a infraestrutura prisional não é adequada para o desenvolvimento de suas relações mãe-filho<sup>307</sup>. Diante disso, a CIDH lembra que seus *Princípios e Boas Práticas* referem-se ao dever dos Estados de atender às necessidades especiais das mulheres, em particular, no que diz respeito às condições higiênicas. Em particular, o direito de acesso a instalações sanitárias higiênicas e suficientes em condições de privacidade e dignidade. Além disso, as instalações em locais de detenção devem considerar as necessidades das mulheres grávidas e lactantes<sup>308</sup>.

129. Além disso, os dados disponíveis indicam que, devido à infraestrutura inadequada, algumas prisões femininas careceriam de espaços para visitas íntimas. Isso resultaria em não serem autorizadas, ou em serem realizadas em espaços não autorizados para esse fim, por exemplo, nas mesmas celas ou em espaços destinados ao contato entre mulheres detidas e seus defensores<sup>309</sup>. A este respeito, a CIDH recorda que é obrigação dos Estados garantir que as visitas íntimas sejam realizadas com dignidade em condições mínimas de higiene, segurança e respeito por parte dos funcionários. Isso implica que espaços devem ser criados para esse fim e a prática de pessoas encarceradas receberem seus parceiros em suas próprias celas deve ser evitada<sup>310</sup>.
130. Além disso, a Comissão identifica que, às vezes, a infraestrutura penitenciária inadequada se traduz em obstáculos para garantir a separação efetiva entre mulheres e homens, uma vez que a acentuada ausência de centros exclusivos para mulheres faz com que muitos sejam alojados em setores femininos localizados em centros de detenção para homens. As informações disponíveis refletem que alguns dos países onde essa situação

<sup>306</sup> Sobre este particular, ver a seção “Situação especial de risco no contexto de privação de liberdade”. Ademais, ver Relatora Especial sobre a violência contra a mulher, Informe “Causas, condiciones y consecuencias de la encarcelación para las mujeres”, párr. 33; e UNODC, Manual sobre mujeres y encarcelamiento, p. 16.

<sup>307</sup> CIDH, Informação levada à CIDH por mulheres que recuperaram sua liberdade do Brasil, Chile, Colômbia, El Salvador e México durante uma reunião, 14 de outubro de 2021. Ademais, ver a seção “Grupos em situação especial de risco” deste capítulo.

<sup>308</sup> Nesse mesmo sentido, ver: CIDH, Principios y Buenas Prácticas, Ppios. X, XII.1 y XII.2.

<sup>309</sup> Nesse mesmo sentido, PPN, Argentina, Informe Anual 2021: la situación de los Derechos Humanos en las cárceles federales de la Argentina, 2022, p. 56; El mostrador, Radiografía de la visita conyugal en Chile: un derecho que opera como beneficio y en el cual las más castigadas son las mujeres, 23 de julho de 2021; e La Razón, Defensoría del Pueblo identifica que se vulneran los derechos sexuales de las privadas de libertad, 22 de março de 2013.

<sup>310</sup> CIDH, Informe sobre los Derechos Humanos de las personas privadas de libertad en las Américas, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 64, 31 de dezembro de 2011, [doravante “Informe sobre los Derechos Humanos de las personas privadas de libertad en las Américas”] párr. 586; e CIDH, Informe No. 122/18, Caso N°11.656. Fondo (Publicación). Marta Lucía Álvarez Giraldo. Colômbia. 5 de outubro de 2018, párr. 196.

ocorre são Colômbia<sup>311</sup>, Guatemala<sup>312</sup>, Honduras<sup>313</sup>, México<sup>314</sup>, Nicarágua<sup>315</sup>, Paraguai<sup>316</sup>, Uruguai<sup>317</sup> e Venezuela<sup>318</sup>.

131. Nesse sentido, a CIDH está extremamente preocupada com o alojamento de mulheres em centros mistos onde a infraestrutura não é adequada para garantir uma separação efetiva. Em particular, porque sua exposição a serem vítimas de violência aumenta tanto nas mãos de homens privados de liberdade quanto de agentes masculinos que exercem funções de controle<sup>319</sup>. Por exemplo, durante sua visita ao complexo penitenciário de Guayas, localizado em Guayaquil (Equador), a CIDH visitou o Centro da Mulher e pôde observar que este presídio está localizado dentro do Centro de Privação de Liberdade Nº 1 de Guayas e a metros dos pavilhões masculinos. Assim, a proximidade da prisão feminina com os centros controlados pelas detentas gera nelas o medo de serem vítimas dos altos níveis de violência que caracterizam os centros adjacentes<sup>320</sup>. Além disso, de acordo com as informações disponíveis, tanto no Complexo Guayas quanto no Complexo Cotopaxi houve uma mudança do setor masculino para o feminino, colocando em risco a segurança das mulheres<sup>321</sup>.

132. Nesse sentido, a CIDH reitera que a separação de gênero nos centros de detenção é uma das garantias fundamentais que devem ser implementadas pelos Estados para a proteção da vida e da integridade pessoal das mulheres privadas de liberdade<sup>322</sup>. Sublinha também que a falta de separação efetiva entre homens e mulheres pode, por si só, constituir uma violação do direito à integridade pessoal<sup>323</sup>. Diante disso, a Comissão recorda que seus *Princípios e Boas Práticas* e outros instrumentos das Nações Unidas estabelecem que as pessoas privadas de liberdade pertencentes a diferentes categorias com base em seu gênero devem ser alojadas em diferentes locais de privação de liberdade, e considera a particular importância da separação entre mulheres e homens<sup>324</sup>. Na mesma linha, a Corte Interamericana de Direitos Humanos, em sua Opinião Consultiva Nº OC-29/22, afirmou que todas as mulheres privadas de liberdade devem ser alojadas fisicamente separadas dos homens e, além disso, em pavilhões ou seções menos restritivas e de menor segurança que atendam ao baixo nível de risco que representam e

<sup>311</sup> Na Colômbia, as mulheres são alojadas em seis unidades "Reclusiones de Mujeres" e pavilhões femininos localizados em 29 Establecimientos de Reclusão de homens. Ver, Governo da Colômbia, Nota Diplomática No. MPC/OEA No. 530-2021, 12 de abril de 2021, p. 9.

<sup>312</sup> CIDH, Informação aportada pelo Colectivo Artesana durante a primeira reunião de peritas sobre mulheres privadas de liberdade da CIDH, 27 de abril de 2021.

<sup>313</sup> Nesse mesmo sentido, Governo de Honduras, Nota Diplomática No. DNDDHH-LI-316-2021, 19 de maio de 2021, p. 1.

<sup>314</sup> Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana, Governo de México, *Cuaderno Mensual de Información Estadística Penitenciaria Nacional*, Fevereiro 2021.

<sup>315</sup> Na Nicarágua, há um centro de detenção exclusivo para mulheres localizado em Manágua. Los demais estabelecimentos penitenciários e celas preventivas da Policía Nacional são mistos com espaços separados para mulheres. Nesse mesmo sentido, Governo da Nicarágua, MPN-OEA/LAR/21-00097, 7 de abril de 2021, pp. 13-14.

<sup>316</sup> No Paraguai, existen tres Centros Penitenciarios de Mujeres, y seis pabellones de mujeres habilitados en Centros Regionales. Nesse mesmo sentido, Governo do Paraguai, Nota Diplomática No. 495-21/MMP/OEA, 27 de abril de 2021, p. 7.

<sup>317</sup> Governo do Uruguai, Nota Diplomática No. 041/2021 - Anexo 2, 20 de abril de 2021, pp. 5 e 9.

<sup>318</sup> Na Venezuela, existe um centro exclusivo para mulheres e 16 anexos femininos em cárceres masculinas. Nesse mesmo sentido, OVP, *Informe Mujeres privadas de la libertad en Venezuela: Las voces de las mujeres detrás de las rejas*, 2021, p. 9.

<sup>319</sup> Sobre este particular, ver a subseção "Mujeres detenidas en centros mixtos".

<sup>320</sup> CIDH, *Informe sobre la situación de las personas privadas de libertad en Ecuador*, párr. 44.

<sup>321</sup> CIDH, Informação proporcionada à CIDH pela Defensoría del Pueblo de Ecuador durante reunião, 4 de novembro de 2021.

<sup>322</sup> CIDH, *Informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos sobre la situación de las personas privadas de libertad en Honduras*, OEA/Ser.L/V/II.147, adotado em 18 de março de 2013, párr. 94.

<sup>323</sup> CIDH, *Informe sobre los derechos humanos de las personas privadas de libertad en las Américas*, párr. 435.

<sup>324</sup> CIDH, *Principios y buenas prácticas*, Principio XIX; e ONU, Regras Mandela, Regra 8 (a).

com espaço suficiente para atender às suas necessidades específicas. Além disso, o pessoal de segurança deve ser do sexo feminino<sup>325</sup>.

133. Com relação à moradia de mulheres trans, a CIDH adverte que, apesar de alguns regulamentos regulamentarem a existência de lugares especiais para sua hospedagem<sup>326</sup>, geralmente não há espaços exclusivos para sua hospedagem de acordo com sua identidade de gênero. Como resultado, eles são frequentemente alojados em setores masculinos com base em seus órgãos genitais e no sexo atribuído a eles no nascimento, submetidos a isolamento prolongado ou colocados junto com outras pessoas LGBTI sem diferenciar seu status<sup>327</sup>. Sobre o último ponto, foi documentado que as prisões masculinas com anexos para pessoas LGBTI<sup>328</sup> ocasionalmente carecem de setores exclusivos para mulheres trans e acesso a instalações que forneçam serviços básicos<sup>329</sup>. Nesse sentido, a CIDH considerou que essas situações violam seu direito ao livre desenvolvimento da personalidade e da dignidade humana das mulheres trans<sup>330</sup>. Nesse sentido, essa população não deve ser prejudicada ou punida devido ao preconceito e discriminação que existe sobre sua identidade de gênero. Além disso, as medidas para protegê-los não devem incorporar maiores restrições aos seus direitos do que as experimentadas pela população em geral. Isso implica que a identidade de gênero não deve ser usada como critério para submetê-los a confinamento solitário por períodos indevidamente prolongados<sup>331</sup>.

<sup>325</sup> Corte IDH. Enfoques diferenciados respecto de determinados grupos de personas privadas de la libertad, párr. 135.

<sup>326</sup> Por exemplo, ver: Colômbia, Resolución No. 6349, adotada em 19 de dezembro de 2016, artículo 36, parágrafo 4; e Ministério da Justiça y Seguridad Pública, Brasil, Nota Técnica No. 9/2020/DIAMGE/CGCAP/DIRPP/DEPEN/MJ, adotada em 3 de abril de 2020.

<sup>327</sup> Nesse mesmo sentido, ver: CIDH, Violencia contra personas lesbianas, gay, bisexuales, trans e intersex en América, párrs. 155-157; e CIDH, Solicitud de Opinión Consultiva a la Corte Interamericana de Derechos Humanos, párr. 32. Além disso, CIDH, Informação levada à CIDH por Fundación Construir de Bolívia y APT durante a primeira reunião de peritas sobre mulheres privadas de liberdade, 27 de abril de 2021; e CIDH, Informação levada à CIDH por mulheres trans que recuperaram sua liberdade de Brasil, El Salvador, Guatemala y México durante una reunión, 13 de outubro de 2021.

<sup>328</sup> Por exemplo, em Argentina, Brasil, Colômbia, El Salvador, Guatemala, Honduras, Jamaica, Paraguai, Estados Unidos y Uruguai. Ver, CIDH, Violencia contra personas lesbianas, gay, bisexuales, trans e intersex en América, párr. 156; MPD, Argentina, Questionário de Consulta sobre Mulheres Privadas de Liberdade, 9 de abril de 2021, pp. 15 e 17-18; Governo da Colômbia, Nota Diplomática No. MPC/OEA No. 530-2021, 12 de abril de 2021, p. 11; e Governo do Uruguai, Nota Diplomática No. 041/2021 - Anexo 2, 20 de abril de 2021, p. 9.

<sup>329</sup> Nesse mesmo sentido, CIDH, Violencia contra personas lesbianas, gay, bisexuales, trans e intersex en América, párr. 156.

<sup>330</sup> Nesse mesmo sentido, ver CIDH, Solicitud de Opinión Consultiva a la Corte Interamericana de Derechos Humanos, párr. 33.

<sup>331</sup> Nesse mesmo sentido, CIDH, Violencia contra personas lesbianas, gay, bisexuales, trans e intersex en América, párrs. 156 e 160.

### 3. Sujeição a atos de violência

134. A Comissão reitera que outro dos efeitos, diferenciados e desproporcionais por sua natureza, enfrentados pelas mulheres detidas é a sujeição a diversas formas de violência, tanto por parte dos funcionários penitenciários<sup>332</sup> quanto de outras pessoas privadas de liberdade. A esse respeito, lembra que a Convenção de Belém do Pará estabelece que a violência contra a mulher é "toda ação ou conduta, baseada em seu gênero, que cause morte, dano ou sofrimento físico, sexual ou psicológico à mulher, tanto na esfera pública quanto na privada", incluindo a violência perpetrada ou tolerada pelo Estado ou seus agentes<sup>333</sup>. Nesse cenário, a CIDH destaca que certos grupos de mulheres estão ainda mais expostos à violência por se encontrarem em uma situação particularmente vulnerável. Isso resulta no dever de proteção reforçada de certos grupos de mulheres que estão em risco particular de violações de direitos humanos com base em fatores combinados, incluindo mulheres privadas de liberdade<sup>334</sup>. Além disso, algumas mulheres detidas enfrentariam maiores riscos de violência com base nos motivos de sua detenção, no local de acomodação e em sua identidade de gênero.

#### a) Formas de violência

135. A CIDH recebeu informações que indicam que, apesar dos avanços na prevenção da tortura contra mulheres privadas de liberdade, por exemplo, em Honduras<sup>335</sup>, essa população enfrenta vários atos de violência, tortura e outras formas de maus-tratos nas prisões da região, incluindo violência sexual, física e psicológica, bem como práticas violentas no âmbito das operações de segurança<sup>336</sup>. Esta é uma porcentagem maior do que os presos do sexo masculino, já que, de acordo com a sociedade civil, a tortura sexual é três a quatro vezes mais recorrente em mulheres do que em homens<sup>337</sup>.

136. Especificamente, as mulheres encarceradas são submetidas a várias formas de violência sexual, incluindo: (i) estupro como meio de coerção para obter uma confissão, humilhá-las ou exercer poder sobre elas<sup>338</sup>; (ii) atos de nudez forçada<sup>339</sup>; (iii) exploração sexual por meio de "serviços sexuais" que são forçadas a fornecer em troca de poderem exercer seus direitos<sup>340</sup>; e (iii) exploração sexual por meio da participação forçada em redes de prostituição administradas por funcionários penitenciários, particularmente em

<sup>332</sup> CIDH, *Informe sobre medidas dirigidas a reducir el uso de la prisión preventiva en las Américas*, párr. 196.

<sup>333</sup> Nesse mesmo sentido: OEA, *Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer* ("Convención de Belém do Pará"), adotada el 9 de junho de 1994 [doravante "Convención de Belém do Pará"], artículos 1 e 2.c.

<sup>334</sup> Nesse mesmo sentido, ver: OEA, *Convención de Belém do Pará*, artículo 9.

<sup>335</sup> Em específico, foram formadas as Juntas Locais de Prevenção contra a Tortura para a proteção de mulheres e pessoas LGBTI detidas, coordenadas pelo Mecanismo Nacional de Prevenção contra a Tortura, Tratamientos Cruéis, Desumanos ou Degradantes (MNP-CONAPREV). Nesse mesmo sentido, Página do Facebook do Conaprev - Mecanismo Nacional de Prevenção Honduras, Junta Local de Prevenção contra a Tortura em matéria de mulher privada de liberdade, 5 de março de 2021; e SEDH, SEDH saúda a formação da Junta Local de Prevenção contra a Tortura para Proteção das Pessoas LGBTI Privadas de Liberdade, 5 de maio de 2021.

<sup>336</sup> Nesse mesmo sentido, CIDH, Comunicado de Imprensa No. 159/21 - *Día Internacional en Apoyo a las Víctimas de la Tortura: los Estados deben adoptar medidas de prevención de tortura con perspectiva de género*. Washington DC, 26 de junho de 2021.

<sup>337</sup> CIDH, Audiencia pública "Uso de audiencias virtuales en procedimientos penales en la región en el contexto de la pandemia de COVID-19", 180 período ordinário de sessões, 30 de junho de 2021.

<sup>338</sup> Nesse mesmo sentido, ver: CIDH, *Informe Personas privadas de la libertad en Nicaragua*, párrs. 187-188; e WOLA, et al., Resposta regional ao Questionário de consulta sobre mulheres privadas de liberdade, 2021, 23 de abril de 2021, p. 24.

<sup>339</sup> Em específico, a jurisprudência interamericana considerou que a nudez forçada de mulheres detidas, além de violar sua dignidade pessoal, pode constituir violência sexual. Sobre o tema, Corte IDH. *Caso del Penal Miguel Castro Castro Vs. Peru*, párr. 306.

<sup>340</sup> Nesse mesmo sentido, CIDH, Audiencia pública "Situación de los derechos humanos de las personas privadas de libertad en Venezuela", 183 período ordinário de sessões, 17 de março de 2022; CIDH, Informação levada à CIDH por APT durante la primera reunión de expertas, 27 de abril de 2021; UNODC, *Manual sobre mujeres y encarcelamiento*, 2014, p. 14; e OVD, *Informe Mujeres privadas de la libertad en Venezuela: Las voces de las mujeres detrás de las rejas*, 2021, p. 52.

detrimento das mulheres trans<sup>341</sup>. A este respeito, a Corte e a CIDH consideraram que a violência sexual tem consequências físicas, emocionais e psicológicas devastadoras, e reconheceram que o estupro de uma mulher sob custódia por um agente do Estado é um ato particularmente grave e repreensível, considerando a vulnerabilidade da vítima e o abuso de poder demonstrado pelo agente<sup>342</sup>.

137. Além disso, as mulheres encarceradas enfrentam violência física que inclui espancamentos, chutes por todo o corpo, aplicação de sacos plásticos na cabeça para causar asfixia e mordidas por agentes penitenciários, e violência psicológica que inclui ameaças de danos a membros de sua família como forma de intimidação. uso excessivo de isolamento e insultos ou abuso verbal. Além disso, de acordo com as informações recebidas e o que foi indicado pela então Relatora Especial sobre violência contra as mulheres e pelo UNODC, há uma margem significativa de formas de violência e maus-tratos que ocorrem no contexto das operações de segurança dentro das prisões. Esses maus-tratos podem se manifestar de várias maneiras, tais como: (i) vigilância completa e desnecessária; (ii) inspeções invasivas ou degradantes e toques inadequados durante as revistas; (iii) uso desproporcional da força; e, iv) sujeição à nudez forçada<sup>343</sup>.

138. Em particular, no que diz respeito à vigilância exaustiva, as organizações internacionais têm documentado práticas que incluem a vigilância rotineira de mulheres por funcionários penitenciários do sexo masculino que as observam ou tentam observá-las em momentos de nudez<sup>344</sup>. A este respeito, o Comitê para a Eliminação da Discriminação contra a Mulher (Comitê CEDAW) considerou que a interferência injustificada na privacidade ao observar uma mulher detida enquanto se envolvia em atividades íntimas constitui assédio sexual e discriminação<sup>345</sup>. No que diz respeito a inspeções invasivas ou degradantes e toques inadequados, conforme indicado pela então Relatora Especial sobre violência contra a mulher e pelo UNODC, esses atos podem incluir: revistas nuas ou nas cavidades corporais, revistas vaginais ou anais internas, exigindo que elas se despirem e levantem os seios ou dobrem e abram as pernas para revistá-las<sup>346</sup>. A este respeito, a Corte entendeu que a violência sexual a que foi submetida uma mulher presa que foi submetida a uma inspeção vaginal de impressões digitais, devido aos seus efeitos, constituía tortura<sup>347</sup>.

<sup>341</sup> Nesse mesmo sentido, CIDH, *Violencia contra personas lesbianas, gay, bisexuales, trans e intersex en América*, párr. 148; UNODC, *Manual sobre Reclusos con necesidades especiales*, 2009, p. 106; e CIDH, Informação levada à CIDH pela organização Fundación Construir de Bolívia durante a primeira reunião de especialistas sobre mulheres privadas de liberdade, 27 de abril de 2021.

<sup>342</sup> Nesse mesmo sentido, Corte IDH. *Caso del Penal Miguel Castro Castro Vs. Peru*, párr. 313; e CIDH, *Informe sobre medidas dirigidas a reducir el uso de la prisión preventiva en las Américas*, párr. 195.

<sup>343</sup> Nesse mesmo sentido, CIDH, Comunicado de Imprensa No. 159/21 - *Día Internacional en Apoyo a las Víctimas de la Tortura: los Estados deben adoptar medidas de prevención de tortura con perspectiva de género*. Washington DC, 26 de junho de 2021. Ademais, ver: CIDH, *Informe Anual. Capítulo IV. A "Desarrollo de los derechos humanos en la región"*, 2019, párr. 126; CIDH, *Situación de derechos humanos en Guatemala*. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 43/15, 31 de dezembro de 2015, párr. 356; Relatora Especial sobre a violência contra a mulher, *Informe "Causas, condiciones y consecuencias de la encarcelación para las mujeres"*, párrs. 42-43; e UNODC, *Manual sobre mujeres y encarcelamiento*, p. 14.

<sup>344</sup> Nesse mesmo sentido, Relatora Especial sobre a violência contra a mulher, *Informe "Causas, condiciones y consecuencias de la encarcelación para las mujeres"*, párr. 42; e UNODC, *Manual para Operadores de Establecimientos Penitenciarios y Gestores de Políticas para Mujeres Encarceladas*, p. 12.

<sup>345</sup> Comitê CEDAW, *Dictamen - Comunicación núm. 23/2009*, CEDAW/C/49/D/23/2009, 27 de setembro de 2011, párr. 7.7.

<sup>346</sup> Nesse mesmo sentido, Relatora Especial sobre a violência contra a mulher, *Informe "Causas, condiciones y consecuencias de la encarcelación para las mujeres"*, párr. 43; e UNODC, *Manual sobre mujeres y encarcelamiento*, p. 44.

<sup>347</sup> Corte IDH. *Caso del Penal Miguel Castro Castro Vs. Peru*, párr. 312.



**b) Situações especiais de risco****I. Mulheres privadas de liberdade por motivos políticos ou por seu trabalho como defensoras**

139. A CIDH documentou vários atos de violência, tortura e maus-tratos cometidos por agentes públicos contra mulheres detidas por motivos políticos, por seu trabalho como defensoras ou por participar de protestos na Nicarágua, no contexto da crise de direitos humanos no país. Em particular, tais atos seriam utilizados como meio de obter informações ou puni-las e humilhá-las, tanto no momento da prisão quanto durante a privação de liberdade. Eles consistiriam em violência física, sexual e psicológica, como espancamentos, estupros, toques inadequados, nudez forçada, ocupações forçadas, ameaças de morte e estupro e transferências para "lugares desconhecidos".<sup>348</sup> A este respeito, a CIDH enfatiza que circunstâncias excepcionais não podem ser invocadas para evitar o cumprimento das obrigações de respeitar e garantir o tratamento humano de todas as mulheres presas.

**II. Mulheres detidas em centros mistos**

140. Por meio de seus diversos mecanismos, a Comissão foi informada sobre o aumento do risco de serem vítimas de violência enfrentadas por mulheres detidas em centros mistos tanto por homens quanto por agentes encarcerados, apesar de sua permanência em setores femininos. Isso se deve à falta de separação efetiva entre mulheres e homens, o que às vezes resulta na presença de pessoal de segurança do sexo masculino em setores femininos<sup>349</sup>. Em particular, a CIDH recebeu informações específicas que mostram que é comum que mulheres privadas de liberdade sejam vítimas de violência sexual por parte de outros homens encarcerados que têm acesso aos setores<sup>350</sup> femininos, que às vezes atuam em cumplicidade com funcionários penitenciários<sup>351</sup>. Além disso, muitas vezes há a presença de agentes masculinos encarregados do controle e vigilância nos setores femininos dos centros mistos, o que aumentaria as chances de as mulheres serem vítimas de maus-tratos<sup>352</sup>.

141. Nesse sentido, a CIDH tomou conhecimento de atos de violência sexual perpetrados por agentes de custódia na forma de exigir "serviços sexuais" em troca de acesso a bens básicos como alimentos ou água potável, visitas familiares ou assistência médica<sup>353</sup>. A este respeito, a Comissão reitera que, de acordo com seus *Princípios e Boas Práticas*, as pessoas privadas de liberdade pertencentes a diferentes categorias baseadas em seu gênero devem ser alojadas em diferentes centros de detenção. Além disso, em locais de

<sup>348</sup> Nesse mesmo sentido, ver CIDH, Informe Personas privadas de la libertad en Nicaragua, OEA/Ser.L/V/II, Doc. 287, aprobado el 5 outubro de 2020, párrs. 181-188 e 194; CIDH, Audiência pública, "Persecución, represión, criminalización y judicialización a la población campesina de Nicaragua y desplazada forzadamente", 173 período ordinario de sesiones, 25 de setembro de 2019; CIDH, Informe Anual, Capítulo IV. B "Nicaragua", 2019, párr. 188; e CIDH, Informe Anual, Capítulo IV. B "Informe especial: Nicaragua", 2018, párr. 216.

<sup>349</sup> La CIDH recopiló información Nesse mesmo sentido el marco de las consultas a expertas y reuniones técnicas con mujeres liberadas. Ademais, ver UNODC, Manual sobre mujeres y encarcelamiento, 2014, p. 14.

<sup>350</sup> CIDH, Informação levada à CIDH por representante do Colectivo Artesana de Guatemala durante a primeira reunião de peritas sobre mulheres privadas de liberdade, 27 de abril de 2021; e CIDH, Informe sobre la situación de las personas privadas de libertad en Ecuador, párr. 42.

<sup>351</sup> OVD, Informe Mujeres privadas de la libertad en Venezuela: Las voces de las mujeres detrás de las rejas, 2021, p. 52.

<sup>352</sup> CIDH, Informação levada à CIDH por representante do Colectivo Artesana de Guatemala durante a primeira reunião de peritas sobre mulheres privadas de liberdade, 27 de abril de 2021.

<sup>353</sup> CIDH, Audiência pública "Situación de los derechos humanos de las personas privadas de libertad en Venezuela", 183 período ordinário de sessões, 17 de março de 2022.

privação de liberdade para mulheres ou seções femininas em estabelecimentos mistos, a supervisão e custódia das mulheres devem ser exercidas exclusivamente por pessoal feminino<sup>354</sup>.

### III. Situação especial de risco enfrentada por mulheres trans

142. As mulheres trans privadas de liberdade estão expostas a um risco maior de serem submetidas a atos de violência, incluindo violência sexual, como forma de retaliação por sua orientação sexual ou identidade ou expressão de gênero<sup>355</sup>. Em particular, os dados mostram uma maior prevalência de atos de violência contra mulheres trans derivada da ausência de espaços exclusivos para essa população e da impossibilidade de escolha de seu local de permanência. Nesse sentido, sem prejuízo de normas que prevejam locais especiais para sua hospedagem ou que reconheçam seu direito de escolha<sup>356</sup>, persistem obstáculos relacionados à sua participação na tomada de decisões<sup>357</sup>. Nesse contexto, as formas mais prevalentes de violência contra mulheres trans encarceradas consistem em: (i) violência física e sexual; (ii) abuso psicológico, que inclui práticas como cortar o cabelo para anular sua expressão de gênero; (iii) uso excessivo da força por policiais; (iv) buscas vexatórias; e (v) exploração sexual após ser forçado ao trabalho sexual por funcionários da prisão que administram redes de prostituição nas prisões<sup>358</sup>. Segundo a CIDH, apesar da prevalência da violência por parte dos homens, alguns desses atos também ocorrem em seções femininas por outras mulheres, motivados por sentimentos de discriminação<sup>359</sup>.

#### c) Dever do Estado de diligência reforçada

143. Com base no que foi desenvolvido, a Comissão observa que os padrões de violência dos quais as mulheres privadas de liberdade são vítimas são uma manifestação ou reflexo de um quadro mais amplo de violência de gênero, discriminação e relações de poder existentes nas sociedades. Nesse sentido, os Estados são obrigados a agir com maior diligência e a adotar e aplicar uma perspectiva de gênero e interseccional para prevenir, investigar, punir e reparar todos os atos de discriminação e violência contra as mulheres

<sup>354</sup> CIDH, *Principios y buenas prácticas*, Principios XIX y XX.

<sup>355</sup> CIDH, *Violencia contra personas lesbianas, gay, bisexuales, trans e intersex en América*, párrs. 148 e 200-212.

<sup>356</sup> Por exemplo, Brasil y Costa Rica. Nesse mesmo sentido, ver: CIDH [@CIDH]. (24 de março de 2021). CIDH saúda a decisão do @STF\_oficial, em #18Mar, que garantiu o direito às mulheres trans e travestis privadas de liberdade de decidir se cumpriram suas penas alocadas em estabelecimento feminino ou em área reservada de centro masculino de detenção [Tweet]. Twitter. <https://twitter.com/CIDH/status/1374856170003968007>; e Governo de Costa Rica, Nota Diplomática No. CROEA-AA-576-21, 9 de abril de 2021, p. 13.

<sup>357</sup> Sobre este particular, ver a seção “Inadecuada infraestructura penitenciaria”. Ademais, ver: CIDH, *Informe sobre medidas dirigidas a reducir el uso de la prisión preventiva en las Américas*, párrs. 216; CIDH, *Violencia contra personas lesbianas, gay, bisexuales, trans e intersex en América*, párr. 155-157; e CIDH, *Solicitud de Opinión Consultiva a la Corte Interamericana de Derechos Humanos*, párrs. 31-32; Informação levada à CIDH por Fundación Construir de Bolívia y APT durante a primeira reunião de peritas sobre mulheres privadas de liberdade, 27 de abril de 2021; CIDH, Informação levada à CIDH por mulheres trans que recuperaram sua liberdade de Brasil, El Salvador, Guatemala y México durante uma reunião, 13 de outubro de 2021.

<sup>358</sup> Nesse mesmo sentido, ver: CIDH, *Violencia contra personas lesbianas, gay, bisexuales, trans e intersex en América*, párr. 148; CIDH, *Solicitud de Opinión Consultiva a la Corte Interamericana de Derechos Humanos*, párr. 30; CIDH, Informação levada à CIDH por mulheres trans que recuperaram sua liberdade de Brasil, El Salvador, Guatemala y México durante uma reunião técnica, 13 de outubro de 2021; DISF, Assunto, Resposta do DISF ao Questionário de Consulta sobre Mulheres Privadas de Liberdade, em colaboração com a Relatoria sobre os Direitos das Pessoas Privadas de Liberdade, 21 de abril de 2021, p. 102; MPD, Argentina, Ref.: Questionário de Consulta sobre Mulheres Privadas de Liberdade, 9 de abril de 2021, p. 16; WOLA, et al., Resposta regional ao Questionário de consulta sobre mulheres privadas de liberdade, 2021, 23 de abril de 2021, p. 15; CSS, Resposta ao questionário de consulta sobre mulheres privadas de liberdade, Colômbia, 10 de abril de 2021, pp. 7-8; IDPC, *Leyes punitivas de drogas: 10 años socavando las Regras de Bangkok*, p. 2; e APT, *Hacia la efectiva protección de las personas lgbti privadas de libertad: Guía de Monitoreo*, 2019, p. 85.

<sup>359</sup> CIDH, Informação levada à CIDH por mulheres trans que recuperaram sua liberdade de Brasil, El Salvador, Guatemala y México durante uma reunião técnica, 13 de outubro de 2021.

detidas<sup>360</sup>. Em particular, este dever deve ser reforçado e ter um enfoque de gênero. A esse respeito, a Corte Interamericana indicou que os Estados "têm, além das obrigações genéricas contidas na Convenção Americana, uma obrigação reforçada pela Convenção de Belém do Pará", referindo-se ao padrão de "devida diligência" estabelecido no artigo 7(b) desse instrumento. Isso implica que, em contextos de violência, subordinação e discriminação histórica contra as mulheres, os compromissos internacionais "impõem uma responsabilidade reforçada ao Estado"<sup>361</sup>.

144. Nesse sentido, considerando que o encarceramento feminino adquire uma dimensão própria que resulta em violações particulares de seus direitos derivados de sua condição de gênero, os Estados devem adotar todas as medidas necessárias e abrangentes para protegê-las contra todas as formas de violência e exploração. Ao abordar sua situação, a CIDH reitera que a perspectiva de gênero implica levar em conta a situação especial de risco de violência em todas as suas manifestações, bem como o fato de que a grande maioria desses incidentes termina em impunidade<sup>362</sup>. Da mesma forma, os Estados devem incorporar uma perspectiva interseccional e intercultural, que leve em conta o possível agravamento e a frequência das violações dos direitos humanos das mulheres privadas de liberdade devido a fatores como etnia, idade ou posição econômica. Além disso, uma perspectiva de gênero envolve considerar os riscos específicos de pessoas que têm orientações sexuais, identidades e expressões de gênero diversas ou não normativas, ou cujos corpos variam do padrão corporal feminino e masculino<sup>363</sup>.

145. Em vista disso, os Estados devem adotar medidas eficazes para prevenir e erradicar todas as formas de violência e discriminação contra as mulheres detidas, a fim de protegê-las contra ameaças, atos de tortura ou maus-tratos, violência sexual e qualquer método que vise anular sua personalidade ou diminuir sua capacidade física ou mental. Da mesma forma, um componente importante da prevenção da violência é a investigação, o julgamento e a punição desses atos. Em particular, os Estados têm a obrigação de investigar ex officio e de forma séria, exaustiva, imparcial e expedita todos os casos em que se alega a prática desses atos. Esta investigação deve reger-se pelos princípios da independência, imparcialidade, competência, diligência e rigor, conduzida num prazo razoável, e ter por objetivo a apuração da verdade. Os Estados também devem garantir que o pessoal de saúde responsável pela triagem e assistência às mulheres seja do sexo feminino, bem como garantir sua independência para que possam realizar livremente as avaliações necessárias<sup>364</sup>.

<sup>360</sup> Nesse mesmo sentido, ver OEA, "Convención de Belem do Para", adotada el 9 de junho de 1994.

<sup>361</sup> Nesse mesmo sentido, Corte IDH. *Caso González y otras ("Campo Algodonero") Vs. México*, Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 16 de novembro de 2009. Serie C No. 205, párrs. 158 e 282. Este criterio fue reiterado por la Corte en los fallos "Velásquez Paiz y otro vs. Guatemala", "Véliz Franco y otros vs. Guatemala", y "J. vs. Peru".

<sup>362</sup> Sobre a impunidade em casos de violência de gênero contra mulheres encarceradas, no caso *Espinoza González vs. Peru*, a perita Rebeca Cook referiu-se à 'cultura de impunidade' que perpetua a ideia de que as mulheres consideradas suspeitas têm menor valor do que os homens, o que levaria a uma resposta inadequada dos Estados e juízes diante desses atos. Consequentemente, a violência de gênero em contextos de detenção seria 'subpenalizada', permanecendo na impunidade. Ver: Corte IDH. *Espinoza González vs. Peru*. Exceções Preliminares, Mérito, Reparaciones e Custas. Sentença de 20 de novembro de 2014. Série C No. 289, [doravante 'Espinoza González vs. Peru'], parágrafo 281.

<sup>363</sup> CIDH, *Informe sobre medidas dirigidas a reducir el uso de la prisión preventiva en las Américas*, párrs. 198-199.

<sup>364</sup> Nesse mesmo sentido, ver: CIDH, *Principios y Buenas Prácticas*, Ppios. I y XXIII.3; CIDH, *Informe sobre medidas dirigidas a reducir el uso de la prisión preventiva en las Américas*, párr. 193; Corte IDH. *Espinoza González Vs. Peru*, párr. 266; Corte IDH. *Caso Gutiérrez Soler Vs. Colombia*. Sentencia de 12 de setembro de 2005. Serie C No. 132, párr. 54; e, Corte IDH. *Caso J. Vs. Peru*, Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 27 de novembro de 2013. Serie C No. 275, párr. 347.

146. Por outro lado, a CIDH enfatiza a obrigação do Estado de reparar todos os atos de violência, tortura ou maus-tratos cometidos contra mulheres privadas de liberdade. Em particular, deve ser garantido o acesso a uma indemnização adequada e às medidas necessárias para a plena restituição dos seus direitos<sup>365</sup>. Nesse cenário, no caso de gravidez resultante de violência sexual, os Estados devem eliminar todos os obstáculos que impedem essa população de acessar os serviços de saúde sexual e reprodutiva de que necessita<sup>366</sup>, incluindo a possibilidade de acessar o aborto gratuitamente e em condições seguras. Finalmente, os Estados têm o dever de criar instâncias e recursos judiciais adequados e eficazes para garantir que as mulheres vítimas de violência na prisão tenham pleno acesso a uma proteção judicial efetiva. Em particular, deve ser assegurado o seu direito de apresentar queixas às autoridades competentes, independentes e imparciais, isoladamente ou através de terceiros<sup>367</sup>. Para tanto, a CIDH recorda que o dever do Estado de proporcionar recursos judiciais não se limita à disponibilidade formal, mas que tais recursos devem ser adequados para remediar as violações denunciadas<sup>368</sup>.

#### 4. Falta de cuidados de saúde com foco de gênero

147. A CIDH foi informada de que as mulheres privadas de liberdade enfrentam grandes obstáculos para acessar serviços e cuidados de saúde específicos que respeitem seu gênero e respondam às suas necessidades<sup>369</sup>. Esses desafios estão ligados principalmente a: i) escassez de profissionais de saúde especializados em patologias femininas; ii) falta de cuidado com a higiene pessoal; iii) deficiências em seus cuidados de saúde mental; e iv) ausência de tratamento adequado para o consumo abusivo de drogas. Soma-se a isso a assistência inadequada à saúde das mulheres trans.

##### a) Escassez de profissionais de saúde especializados em patologias específicas

148. A CIDH dispõe de informações sobre os obstáculos enfrentados pelas mulheres privadas de liberdade para serem assistidas por profissionais de saúde especializados em patologias femininas em tempo hábil e com a frequência necessária. Em geral, as prisões carecem de profissionais especializados em ginecologia ou mastologia, bem como de serviços de saúde sexual e reprodutiva<sup>370</sup>. Nesses casos, seriam prestados serviços especializados externamente<sup>371</sup>, o que não aconteceria com frequência, apresentaria

<sup>365</sup> Nesse mesmo sentido, CIDH, *Violencia y discriminación contra mujeres, niñas y adolescentes - Anexo 1 Principales estándares y recomendaciones en materia de violencia y discriminación contra mujeres, niñas y adolescentes*, párr. 67.

<sup>366</sup> Nesse mesmo sentido, CIDH, *Violencia y discriminación contra mujeres, niñas y adolescentes*, párr. 210.

<sup>367</sup> Nesse mesmo sentido, CIDH, *Principios y Buenas Prácticas*, Principio V.

<sup>368</sup> CIDH, *Informe sobre Acceso a la Justicia para las Mujeres Víctimas de Violencia en las Américas*, párr. 5.

<sup>369</sup> Ademais, ver: CIDH, *Informe sobre medidas dirigidas a reducir el uso de la prisión preventiva en las Américas*, párr. 196.

<sup>370</sup> CIDH, Información aportada por representantes de Mujeres Libres de Colombia y del Colectivo Artesana de Guatemala durante a primeira reunião de peritas sobre mulheres privadas de liberdade da CIDH, 27 de abril de 2021; CIDH, Comunicado de Imprensa 117/22-*CIDH: preocupa el grave estado de salud de mujeres privadas de libertad en Nicaragua*, Washington DC, 27 de maio de 2022; Agrupación ciudadana por la despenalización del aborto en El Salvador y Programa para América Latina y el Caribe del CRR, Questionário de consulta Mulheres Privadas de Liberdade, 29 de abril de 2021, pp. 5-6; ASOPAZH y CEMH, Questionário de consulta sobre mulheres privadas de liberdade, 10 de abril de 2021, p. 11; e OVIC, Relatoria sobre os Direitos das Pessoas Privadas de Liberdade-Questionário de consulta sobre mulheres privadas de liberdade, 9 de abril de 2021, p. 11.

<sup>371</sup> Nesse mesmo sentido, Cladem Bolívia, et al., Contribuições da Sociedade Civil à Relatoria sobre os Direitos das Pessoas Privadas de Liberdade, abril de 2021, pp. 18-19.

atrasos e impediria o pronto atendimento de casos urgentes<sup>372</sup>. Excepcionalmente, alguns centros femininos teriam um especialista em ginecologia, por exemplo, na Guatemala, Honduras e Bolívia<sup>373</sup>. Nesse cenário, organizações da sociedade civil e organizações locais de direitos humanos identificaram que as mulheres privadas de liberdade não têm acesso a exames médicos com a frequência necessária, dificultando até mesmo o acompanhamento em casos de indícios de<sup>374</sup> doenças graves. Consequentemente, os dados indicam que os desafios no acesso aos cuidados de saúde de maneira especializada e oportuna teriam sido a causa de mulheres que sofrem de graves efeitos à saúde, incluindo câncer<sup>375</sup>.

149. A este respeito, a Comissão recorda que, de acordo com seus *Princípios e Boas Práticas*, as mulheres privadas de liberdade têm direito a acesso a cuidados médicos especializados de acordo com suas características físicas e biológicas, e que respondam adequadamente às suas necessidades de saúde reprodutiva<sup>376</sup>. Esse direito inclui receber cuidados de saúde com foco de gênero de forma regular e oportuna, pelo menos nas especialidades de ginecologia, mastologia e saúde sexual e reprodutiva. Além disso, implica o dever dos Estados de adotar medidas para garantir que profissionais de saúde especializados em patologias femininas e femininas estejam disponíveis nas prisões para consultas médicas regularmente. Nos casos em que os serviços de saúde não podem ser prestados nas instalações, os Estados devem implementar ações para garantir a transferência rápida e regular das mulheres encarceradas para centros de saúde onde possam receber cuidados adequados para sua patologia.

150. Em particular, no que diz respeito à atenção à saúde sexual e reprodutiva, a Corte Interamericana de Direitos Humanos indicou que os Estados têm uma obrigação reforçada de garantir que as mulheres privadas de liberdade tenham acesso a essa assistência, sem discriminação, bem como de adotar medidas que conduzam à erradicação de obstáculos práticos à plena realização desse direito. Isso inclui: (i) um exame médico na admissão na prisão por funcionárias, identificando qualquer forma de violência, incluindo violência sexual, que a mulher possa ter sofrido anteriormente; ii) a informação e os cuidados necessários neste domínio, incluindo o acesso a serviços de saúde preventivos adequados às questões de gênero, o acesso a métodos contraceptivos e a sua disponibilização gratuita, o planejamento reprodutivo e a prevenção e o tratamento das infecções sexualmente transmissíveis; (iii) atendimento integral e oportuno para casos em que tenham sido vítimas de violência sexual, incluindo acesso a terapias profiláticas,

<sup>372</sup> Nesse mesmo sentido, CIDH, Información aportada por representantes de Mujeres Libres de Colombia y del Colectivo Artesana de Guatemala durante a primeira reunião de peritas sobre mulheres privadas de liberdade da CIDH, 27 de abril de 2021; e, MPD, Argentina, Ref.: Questionário de Consulta sobre Mulheres Privadas de Liberdade, 9 de abril de 2021, p. 19.

<sup>373</sup> Nesse mesmo sentido, CIDH, Información aportada por representante do Colectivo Artesana de Guatemala durante a primeira reunião de peritas sobre mulheres privadas de liberdade da CIDH, 27 de abril de 2021; Governo da Guatemala, Nota Diplomática No. DAJCC-Septem 003-2021, 14 de abril de 2021, p. 12; Governo de Honduras, Nota Diplomática No. DNDDHH-LI-316-2021, 19 de maio de 2021, pp. 1 e 4; e Cladem Bolívia, et al., Contribuições da Sociedade Civil à Relatoria sobre os Direitos das Pessoas Privadas de Liberdade, abril de 2021, pp. 18-19.

<sup>374</sup> Ver: CIDH, Informação levada à CIDH pelo Mecanismo Nacional de Prevención contra la Tortura de Honduras durante a primeira reunião de peritas sobre mulheres privadas de liberdade, 27 de abril de 2021; CSS, Resposta ao questionário de consulta sobre mulheres privadas de liberdade, 10 de abril de 2021, p. 8; OVD, Informe Mujeres privadas de la libertad en Venezuela: Las voces de las mujeres detrás de las rejas, 2021, p. 48; PPN, Informe de la PPN ante la Relatoria sobre os direitos das pessoas privadas de liberdade, Abril de 2021, p. 20; e, MPD, Argentina, Questionário de Consulta sobre Mulheres Privadas de Liberdade, 9 de abril de 2021, p. 19.

<sup>375</sup> Nesse mesmo sentido, CIDH, Informação levada à CIDH por representante do Colectivo Artesana de Guatemala durante a primeira reunião de peritas sobre mulheres privadas de liberdade, 27 de abril de 2021; e CSS, Resposta ao questionário de consulta sobre mulheres privadas de liberdade, 10 de abril de 2021, p. 8.

<sup>376</sup> CIDH, *Principios y Buenas Prácticas*, Ppio. X.



contracepção de emergência e cuidados psicossociais, e (iv) quando apropriado, informações sobre a gravidez e o estado de saúde do feto, bem como sobre os exames médicos recomendados e seus resultados. Além disso, todos os exames e procedimentos devem atender aos requisitos de privacidade, confidencialidade e dignidade<sup>377</sup>.

**b) Falta de cuidado com a higiene pessoal**

**151.** A CIDH recebeu informações que explicam os desafios enfrentados pelas mulheres privadas de liberdade no acesso a itens de higiene para sua atenção à saúde sexual e reprodutiva, em particular, absorventes higiênicos nas quantidades necessárias<sup>378</sup>. Nesse sentido, de acordo com o disposto em seus *Princípios e Boas Práticas*, a Comissão reitera que os Estados devem fornecer, de forma gratuita e regular, às mulheres detidas os itens essenciais para as necessidades de saúde de seu gênero. Este direito inclui o fornecimento de produtos básicos de higiene pessoal, como absorventes higiênicos, tampões, copos menstruais e curativos pós-parto, entre outros; água para sua higiene pessoal em tempo, qualidade e quantidade suficientes; e recipientes para descartar os elementos usados de forma higiênica<sup>379</sup>.

**c) Deficiências em seus cuidados de saúde mental**

**152.** A Comissão adverte que, embora muitas mulheres privadas de liberdade apresentem patologias de saúde mental, geralmente carecem de assistência médica adequada com perspectiva de gênero. Em particular, estudos indicam que as mulheres geralmente sofrem maior sofrimento psicológico ao longo da vida do que os homens, o que pode estar ligado às causas ou consequências de seu encarceramento<sup>380</sup>. Segundo organizações internacionais, essa situação é agravada em contextos de detenção, uma vez que os efeitos na saúde mental são mais comuns em mulheres do que em homens devido à falta de atenção às suas necessidades<sup>381</sup>. No entanto, faltariam programas específicos com perspectiva de gênero que abordassem a atenção à saúde mental para mulheres encarceradas. Nesse contexto, as mulheres com patologias de saúde mental seriam submetidas ao isolamento ou medicadas à força ou supermedicadas<sup>382</sup>. A este respeito, a CIDH recorda que as *Regras de Bangkok* estipulam que as mulheres encarceradas que necessitam desse tipo de assistência devem ter à sua disposição programas integrais de

<sup>377</sup> Nesse mesmo sentido, Corte IDH. Enfoques diferenciados respecto de determinados grupos de personas privadas de la libertad, párr. 152.

<sup>378</sup> Nesse mesmo sentido, CIDH, Información aportada por Corporación Humanas durante a primeira reunião de peritas sobre mulheres privadas de liberdade da CIDH, 27 de abril de 2021; Agrupación ciudadana por la despenalización del aborto en El Salvador y Programa para América Latina y el Caribe del CRR, Questionário de consulta Mulheres Privadas de Liberdade, 29 de abril de 2021, p. 1; e, OVD, Ref.: Respostas ao questionário de consultas sobre mulheres privadas de liberdade - Estado: Venezuela, abril de 2021, p. 7.

<sup>379</sup> Sobre o tema, CIDH, Principios y Buenas Prácticas, Ppio. XII.2; e Corte IDH. Enfoques diferenciados respecto de determinados grupos de personas privadas de la libertad, párr. 163. Além disso, a CIDH destaca a adoção da Ley No. 2261 em Colômbia, que assegura a provisão de artigos de higiene menstrual a las mujeres detenidas. Ver: Colômbia, Ley No. 2261, adotada em 19 de julho de 2022.

<sup>380</sup> Nesse mesmo sentido, Relatora Especial sobre a violência contra a mulher, Informe "Causas, condiciones y consecuencias de la encarcelación para las mujeres", párr. 48; e OVIC, Relatoria sobre os Direitos das Pessoas Privadas de Liberdade-Questionário de consulta sobre mulheres privadas de liberdade, 9 de abril de 2021, p. 12-3.

<sup>381</sup> UNODC, Manual sobre mujeres y encarcelamiento, p. 10; e Relatora Especial sobre a violência contra a mulher, Informe "Causas, condiciones y consecuencias de la encarcelación para las mujeres", párr. 48.

<sup>382</sup> Nesse mesmo sentido, CIDH, Informação levada à CIDH por representantes del Colectivo Artesana de Guatemala, del Mecanismo Nacional de Prevención contra la Tortura de Honduras y de Equis: Justicia para las Mujeres de México, durante a primeira reunião de peritas sobre mulheres privadas de liberdade, 27 de abril de 2021; e UNODC, Manual sobre mujeres y encarcelamiento, p. 10.



atenção à saúde e reabilitação individualizada, que devem ser sensíveis ao gênero e capazes de tratar traumas<sup>383</sup>.

**d) Ausência de tratamento adequado para o consumo abusivo de droga**

**153.** A CIDH observa que, apesar de o uso de drogas por mulheres encarceradas ser frequente<sup>384</sup>, em geral as prisões da região não têm acesso a serviços de tratamento e redução de danos que respeitem o enfoque de gênero. Em particular, apesar de algum progresso no acesso a serviços de redução de danos no Chile<sup>385</sup>, Colômbia<sup>386</sup> e Costa Rica<sup>387</sup>, os dados mostram uma ausência generalizada de tratamento sensível ao gênero para lidar com o uso de drogas viciantes entre mulheres encarceradas na região<sup>388</sup>. Na mesma linha, o UNODC identificou que as mulheres detidas geralmente têm menos acesso do que os homens a serviços para lidar com o uso de drogas e, se tiverem acesso a tratamento, poucas oferecem serviços especializados para mulheres<sup>389</sup>. Além disso, de acordo com o IDPC, os tratamentos disponíveis são frequentemente projetados, implementados e avaliados sem a participação das mulheres e são baseados principalmente na abstinência<sup>390</sup>. Isso apesar da existência de tratamentos voltados para a redução de danos que contemplam alternativas de cuidado.

**154.** Nesse sentido, com base nas disposições do Regulamento de *Bangkok*, a CIDH enfatiza que os Estados devem garantir programas de tratamento especializado para mulheres encarceradas que usam drogas<sup>391</sup>, que sejam voluntários e respeitosos com o enfoque de gênero, e sejam orientados para a redução de danos e reabilitação. Nesse sentido, com base nas recomendações adotadas pelos Estados no âmbito da Sessão Extraordinária da Assembleia Geral das Nações Unidas sobre o Problema Mundial das

<sup>383</sup> ONU, *Regras de Bangkok*, Regra 12.

<sup>384</sup> Em específico, na Argentina, 33% das mulheres encarceradas em centros federais apresentam consumo abusivo de drogas ilícitas; na Bolívia, cerca de 25%; no Canadá, 80% teriam histórico de uso de drogas; e, no Paraguai, cerca de 50% apresentam transtornos relacionados ao uso de substâncias. Nesse mesmo sentido, PPN, Argentina, Informe de la PPN ante la Relatoria sobre os direitos das pessoas privadas de liberdade CIDH, abril de 2021, p. 28; Cladem Bolívia, et al., Contribuições da Sociedade Civil à la Relatoria sobre os Direitos das Pessoas Privadas de Liberdade, abril de 2021, pp. 2 e 19; Canadian HIV/AIDS Legal Network, Women deprived of liberty due to drug-related offences in Canada, 1 de outubro de 2018, p. 1; e Governo do Paraguai, Nota Diplomática nº 495-21/MMP/OEA, 27 de abril de 2021, p. 1.

<sup>385</sup> Em Chile, as mulheres encarceradas que cumprem certos requisitos teriam acesso a tratamento especializado no Centro Penitenciário Feminino de Santiago. Sobre o tema, OVIC, Relatoria sobre os Direitos das Pessoas Privadas de Liberdade - Questionário de consulta sobre mulheres privadas de liberdade, 9 de abril de 2021, p. 13.

<sup>386</sup> Na Colômbia, a Cárcel y Penitenciaría de Alta y Mediana Seguridad para Mujeres de Bogotá conta com uma “Comunidade Terapêutica”, cujo objetivo é promover uma mudança em seu estilo de vida, o desenvolvimento de suas capacidades laborais e de valores sociais. Nesse mesmo sentido, Governo da Colômbia, Nota Diplomática nº MPC/OEA nº 530-2021, 12 de abril de 2021, p. 25.

<sup>387</sup> Na Costa Rica, por meio do Instituto sobre Alcoolismo e Farmacodependência e do Instituto Nacional de las Mujeres, realiza-se um trabalho sobre o consumo abusivo de drogas em mulheres em processos penais, que seriam incluídas em processos grupais de atenção. Além disso, teriam avançado na capacitação do pessoal a partir do enfoque de redução de danos. Ver, Governo da Costa Rica, Nota Diplomática nº CROEA-AA-576-21, 9 de abril de 2021, pp. 16, 28-29.

<sup>388</sup> CIDH, Informação levada à CIDH por representante do Colectivo Artesana da Guatemala e uma professora investigadora da Universidad Autónoma de Chiapas durante a primeira reunião de peritas sobre mulheres privadas de liberdade, 27 de abril de 2021. Por outro lado, embora a Comissão tenha recebido informações sobre Argentina, Colômbia e Guatemala que mencionam a existência de tratamentos para consumo de drogas, a CIDH adverte que esses seriam direcionados à população penitenciária geral e não contemplariam as necessidades específicas das mulheres. Nesse mesmo sentido: Governo da Argentina, Nota Diplomática nº IF-2021-34330903-APN-DCIMD#MRE, CIDH, 20 de abril de 2021, p. 8; Procuración Penitenciaria de la Nación, Argentina, Informe de la PPN ante la Relatoria sobre os direitos das pessoas privadas de liberdade CIDH, abril de 2021, pp. 29-31; Governo da Colômbia, Nota Diplomática nº MPC/OEA nº 530-2021, 12 de abril de 2021, p. 12; e Governo da Guatemala, Nota Diplomática nº DAJCC-Seprem 003-2021, 14 de abril de 2021, pp. 12-13.

<sup>389</sup> Nesse mesmo sentido, UNODC, *Manual sobre mujeres y encarcelamiento*, p. 13; e, UNODC, *“Women and Drugs. Drug use, drug supply and their consequences”*, p. 36.

<sup>390</sup> IDPC, *Leves punitivas de drogas: 10 años socavando las Regras de Bangkok*, p. 14.

<sup>391</sup> ONU, *Regras de Bangkok*, Regra 15.

Drogas (UNGASS), realizada em 2016<sup>392</sup>, a Comissão insta os Estados a incluir entre suas ações e programas nacionais de tratamento, cuidados, recuperação e reabilitação dos consumidores de droga, medidas destinadas a minimizar as consequências adversas do abuso de droga, incluindo, nomeadamente, programas de terapia assistida por medicamentos, programas relacionados com o equipamento de injeção e terapia antiretroviral; que deve contemplar uma perspectiva de gênero ao longo do tratamento.

**e) Cuidados de saúde inadequados para mulheres trans**

**155.** A Comissão observa que, devido à falta de perspectiva de gênero e diversidade nas prisões da região, em geral, a assistência médica prestada às mulheres trans continua sem responder às suas necessidades específicas. Em particular, identifica os seguintes desafios: i) ausência de profissionais de saúde com formação específica, por exemplo, em endocrinologia; ii) exigência de autorização para acesso a tratamentos e modificações hormonais; (iii) escassez de recursos para a prestação de serviços especializados, como medicamentos hormonais; iv) falta de implementação de protocolos que facilitem o acesso aos medicamentos prisionais para esses tratamentos, o que ocasiona a rejeição de sua entrada; e, v) ausência de exames médicos periódicos. Isso resultaria em mulheres trans impedidas de acessar tratamentos hormonais de transição em condições seguras, dando continuidade aos já iniciados e recebendo cuidados adequados no acompanhamento de cirurgias de afirmação de gênero<sup>393</sup>.

**156.** Diante disso, a CIDH reitera que o gozo do mais alto padrão de saúde impõe a obrigação de oferecer a esse grupo acesso a serviços de atendimento para que possam realizar ou continuar processos de transição acessíveis, despatologizados, não discriminatórios e livres de violência. Da mesma forma, os Estados devem remover obstáculos administrativos desnecessários ou requisitos patologizantes que dificultam a transição de gênero das mulheres trans<sup>394</sup>. Na mesma linha, em sua Opinião Consultiva nº OC-29/22, a Corte Interamericana destacou que, em cumprimento ao dever internacional de reconhecer a identidade de gênero de todas as pessoas, os Estados têm a obrigação de garantir o tratamento médico necessário para que as pessoas trans adaptem sua corporalidade, incluindo sua genitalidade, à sua identidade de gênero autopercebida. Isso, na medida em que esses serviços estão disponíveis para a comunidade<sup>395</sup>.

<sup>392</sup> Nesse mesmo sentido, ver: UNDOC, Documento final del Período Extraordinario de Sesiones de la Asamblea General de las Organizaciones de las Naciones Unidas sobre el Problema Mundial de las Drogas (UNGASS) celebrado en 2016, Trigésimo período extraordinario de sesiones de la Asamblea General celebrado en Nueva York del 19 al 21 de abril de 2016, julho de 2016, p. 12.

<sup>393</sup> Nesse mesmo sentido, ver: CIDH, Solicitud de Opinión Consultiva a la Corte Interamericana de Derechos Humanos, párr. 34; CIDH, Informação levada à CIDH por mulheres trans que recuperaram sua liberdade de Brasil, El Salvador, Guatemala y México durante una reunión, 13 de outubro de 2021; WOLA, et al., Resposta regional ao Questionário de consulta sobre mulheres privadas de liberdade, 2021, 23 de abril de 2021, p. 15; Asociación para la Prevención de la Tortura, Hacia la efectiva protección de las personas LGBTI privadas de libertad: Guía de Monitoreo, 2019, p. 102; e CSS, Resposta ao questionário de consulta sobre mulheres privadas de liberdade, Colômbia, 10 de abril de 2021, p. 9. Ademais, ver: Red de Litigantes LGBT de las Américas y la Coalición LGBTTTI y de trabajadores sexuales con trabajo ante la OEA, Cuestionario – Mujeres Privadas de Libertad - Aporte de la Red de Litigantes LGBT de las Américas y la Coalición LGBTTTI + TS con trabajo ante la OEA, Colômbia, 9 de abril de 2021, pp. 38-40.

<sup>394</sup> Nesse mesmo sentido, CIDH, Observaciones a Opinión Consultiva a la Corte Interamericana de Derechos Humanos, párrs. 67 e 73. Ademais, ver: Princípios sobre a aplicação da legislação internacional de direitos humanos em relação à orientação sexual e à identidade de gênero (Princípios de Yogyakarta), março 2007, Princípio 17.G.

<sup>395</sup> Corte IDH, Enfoques diferenciados respecto de determinados grupos de personas privadas de la libertad, párr. 268.

## C. Grupos de risco especial

### 1. Mulheres grávidas, pós-parto e lactantes

157. A Comissão observou que, além dos efeitos enfrentados pelas mulheres privadas de liberdade, também existem desafios enfrentados por alguns grupos de mulheres em situação particularmente vulnerável, que são mais suscetíveis à discriminação indireta devido aos maiores riscos e impactos diferenciados que sofrem durante o encarceramento. Esses grupos incluem mulheres grávidas, puérperas e lactantes. De um modo geral, o tratamento desses grupos é praticamente o mesmo que o concedido a outras mulheres na prisão. Por conseguinte, para além das deficiências e dificuldades gerais com que se deparam as mulheres na prisão, há as específicas da sua condição. Nesse sentido, a falta de uma abordagem diferenciada que aborde sua condição particular pode colocá-los em uma situação que ameaça sua vida e integridade e os impede de desfrutar de seus direitos. Em particular, a CIDH observa que os principais efeitos enfrentados pelas mulheres grávidas e puérperas em detenção estão relacionados a: i) falta de programas e espaços adequados; ii) cuidados de saúde pré e pós-natais deficientes; iii) nutrição inadequada; e (iv) uso de meios de coerção. Além disso, as mulheres grávidas enfrentam falta de acesso a roupas adequadas e desafios relacionados ao trabalho de parto<sup>396</sup>.

#### a) Escassez de programas e espaços adequados

158. A Comissão observa que, apesar das medidas adotadas para o tratamento desses grupos de mulheres, elas continuam enfrentando diversos efeitos que podem colocar em risco suas vidas, o bem-estar fetal e seus bebês devido à escassez de programas e espaços adequados que levem em conta suas necessidades especiais. Em particular, a CIDH toma nota das medidas adotadas por alguns Estados da região em relação ao seu tratamento, atenção integral e atenção à saúde. Entre elas, valoriza e destaca as seguintes: i) leis sobre o tratamento de gestantes e puérperas no estado de Massachusetts nos Estados Unidos<sup>397</sup> e no Brasil<sup>398</sup>; ii) disposições que garantem a assistência à saúde de gestantes e puérperas e bebês no Brasil<sup>399</sup>; iii) normativas que estabelecem que os partos devem ser realizados em maternidades na Argentina<sup>400</sup>; (iv) protocolos penitenciários para o atendimento de mulheres grávidas na Argentina<sup>401</sup>; (v) acordos administrativos entre vários órgãos para o atendimento integral de mulheres grávidas e lactantes na Colômbia<sup>402</sup>; (vi) resoluções que regulamentam a transferência e

<sup>396</sup> Nesse mesmo sentido, CIDH, *Solicitud de Opinión Consultiva*, párrs. 17, 22, 26. Além disso, MPD, Argentina, Ref.: Questionário de Consulta sobre Mulheres Privadas de Liberdade, 9 de abril de 2021, p. 22; e PPN, Argentina, Informe da PPN ante a Relatoria sobre os direitos das pessoas privadas de liberdade CIDH, Abril de 2021, pp. 23-24.

<sup>397</sup> Estados Unidos - Massachusetts, *Massachusetts General Laws chapter 127 § 118: Pregnant and postpartum inmates; standards of care; use of restraints*, adotada em 15 de maio de 2014.

<sup>398</sup> Brasil, *Ley No. 14.326*, adotada em 12 de abril de 2022.

<sup>399</sup> Brasil, *Ley No. 14.326*, adotada em 12 de abril de 2022.

<sup>400</sup> Argentina, *Ley No. 24.660 de Ejecución de la pena privativa de la libertad*, adotada em 19 de junho de 1996, artículo 192.

<sup>401</sup> Na Argentina, em 2015, no âmbito do Serviço Penitenciário Federal, foram adotados o "Protocolo de assistência obstétrica para diagnóstico de gravidez" e o "Protocolo de assistência obstétrica para atenção à mulher grávida". Nesse mesmo sentido, Governo da Argentina, Nota Diplomática No. IF-2021-34330903-APN-DCIMD#MRE, CIDH, 20 de abril de 2021, p. 6.

<sup>402</sup> Especificamente, o convênio interadministrativo No. 001/21, firmado entre o Instituto Colombiano de Bem-Estar Familiar (ICBF) e o Instituto Nacional Penitenciário e Carcerário (INPEC), estabelece os seguintes deveres: i) fornecer alimentação específica; ii) oferecer suplemento alimentar nos Estabelecimentos onde funciona o programa Desenvolvimento Infantil; iii) dar formação para fortalecer o vínculo entre mães e filhos, cuidados especiais e promoção do aleitamento materno; e iv) educar sobre saúde sexual e reprodutiva. Nesse mesmo sentido, Governo da Colômbia, Nota Diplomática No. MPC/OEA No. 530-2021, 12 de abril de 2021, p. 13.

custódia de mulheres grávidas no Chile<sup>403</sup>; (vii) programas para o fornecimento de vouchers para mulheres grávidas que incluem auxílio-amamentação na Bolívia<sup>404</sup>; e (viii) a designação de seções específicas para mulheres grávidas ou puérperas em centros de detenção selecionados na Costa Rica<sup>405</sup>, Honduras<sup>406</sup> e Nicarágua<sup>407</sup>.

159. No entanto, com base nas informações disponíveis, a CIDH observa que os sistemas penitenciários da região carecem de programas focados na atenção integral às necessidades desses grupos de mulheres, uma vez que apenas alguns Estados levam em consideração algumas de suas necessidades, especialmente relacionadas à sua atenção à saúde. Há também uma ausência geral de espaços adequados exclusivamente para a colocação de mulheres encarceradas que estão passando por um período gravídico ou pós-parto, e a falta de espaços apropriados para a amamentação<sup>408</sup>.
160. Neste sentido, recorda que, para garantir que as mulheres grávidas, puérperas e lactantes não sejam vítimas de discriminação e violência no gozo dos seus direitos à vida, à integridade pessoal, à informação e à família, os Estados devem adotar políticas prisionais e implementar ações que respondam às suas condições especiais e reajam de forma flexível às suas necessidades<sup>409</sup>. Essa obrigação inclui: (i) estabelecer programas apropriados que levem em consideração suas necessidades físicas, nutricionais, de saúde, sanitárias, psicológicas, sociais, parentais e legais específicas<sup>410</sup>; e (ii) alocar recursos apropriados e instalações especiais para o tratamento dessa população antes e depois do parto<sup>411</sup>, incluindo espaços adequados, limpos, confortáveis e privados para a amamentação com fornecimento contíguo de água potável<sup>412</sup>.
161. Com relação às instalações, em sua Opinião Consultiva N° OC-29/22, a Corte Interamericana observou que é necessário que os Estados regulem e implementem na prática espaços de acomodação diferenciados adaptados às necessidades das mulheres grávidas, puérperas e lactantes, bem como quando são as principais cuidadoras de seus filhos que vivem na prisão. que também permite que eles acessem as atividades oferecidas pela penitenciária, em termos de trabalho remunerado que prevê trabalho e

<sup>403</sup> Especificamente, a Resolução Exenta No. 11.354 sobre transferências e custódia dispõe que: i) mulheres grávidas devem ser transferidas em veículos diferentes daqueles usados para saídas de pessoas encarceradas; ii) não serão aplicados meios de coerção desde a confirmação da gravidez até a alta médica; e iii) a custódia direta deve ser realizada exclusivamente por funcionárias. Nesse mesmo sentido, ver: Chile, Resolução Exenta No. 11.354, aprovada em 30 de dezembro de 2016.

<sup>404</sup> Governo da Bolívia, Nota Diplomática No. MPB-OEA-NV116-21, 1 de junho de 2021, p. 9.

<sup>405</sup> Na Costa Rica, mulheres grávidas a partir dos sete meses de gestação (ou antes, em caso de recomendação médica) e mulheres que convivem com seus filhos e filhas na prisão, são alojadas no Módulo Materno Infantil localizado no centro "CAI Vilma Curling". Nesse mesmo sentido, Governo da Costa Rica, Nota Diplomática No. CROEA-AA-576-21, 9 de abril de 2021, p. 14.

<sup>406</sup> Em Honduras, a Penitenciária Nacional Feminina de Adaptação Social (PNFAS) possui espaços específicos aos quais as mulheres têm acesso desde a confirmação da gravidez. Esses espaços incluem salas de berçário, de estimulação precoce e de recreação. Nesse mesmo sentido, Governo de Honduras, Nota Diplomática No. DNDDHH-LI-316-2021, 19 de maio de 2021, pp. 4-5.

<sup>407</sup> Na Nicarágua, o Estabelecimento Penitenciário de Bluefields dispõe de uma área especial de maternidade destinada a mulheres grávidas, em pós-parto e lactantes. Nesse mesmo sentido, Governo da Nicarágua, Nota Diplomática No. MPN-OEA/LAR/21-00097, 7 de abril de 2021, p. 14.

<sup>408</sup> Nesse mesmo sentido, ver CIDH, Informação levada à CIDH por mulheres que recuperaram sua liberdade no Brasil, Chile, Colômbia, El Salvador e México, durante uma reunião técnica, 14 de outubro de 2021; e OVD, Ref.: Respostas ao questionário de Consultas sobre Mulheres Privadas de Liberdade - Estado: Venezuela, abril de 2021, p. 8.

<sup>409</sup> Nesse mesmo sentido, CIDH, *Observaciones a Opinión Consultiva a la Corte Interamericana de Derechos Humanos*, párr. 18.

<sup>410</sup> Nesse mesmo sentido, ver: CIDH, *Observaciones a Opinión Consultiva a la Corte Interamericana de Derechos Humanos*, párr. 26; ONU, *Regras de Bangkok*, Regra 42.3; e UNODC, *Manual sobre mujeres y encarcelamiento*, p. 85.

<sup>411</sup> Nesse mesmo sentido, CIDH, *Principios y Buenas Prácticas*, Principios X y XII; e ONU, *Regras Mandela*, Regras 23 (1) e 28.

<sup>412</sup> Nesse mesmo sentido, ver UNODC, *Manual sobre mujeres y encarcelamiento*, p. 84; e Unicef México, *Publicaciones de lactancia materna - ¿Por qué es importante proteger la lactancia materna en los albergues?*, 2021.

horários diferenciados, formação educacional e atividades culturais, esportivas e recreativas<sup>413</sup>.

**b) Cuidados de saúde precários**

**162.** Há um consenso entre várias fontes de que a atenção à saúde não é especializada tanto durante a gravidez quanto após o parto, ou que seria inadequada e escassa. De fato, a assistência às gestantes seria caracterizada por: (i) poucos exames médicos pré-natais; (ii) ausência de tratamento especializado para tratar as complicações associadas à gravidez; (iii) falta de padronização do atendimento nas diferentes prisões; e (iv) desafios para garantir seu direito de serem informados sobre seu status. Além disso, no caso das puérperas, a atenção à sua saúde mental seria negligente, e as necessidades relacionadas à separação das mães de seus bebês recém-nascidos não seriam levadas em consideração, o que às vezes ocorre entre 24 e 72 horas após o parto<sup>414</sup>.

**163.** A este respeito, a CIDH expressou sua preocupação com o fato de que, no momento da detenção, em muitas ocasiões, as mulheres grávidas não realizaram pré-natal anteriormente e, portanto, necessitariam de cuidados especializados para avançar em sua gravidez com segurança. Além disso, existe uma grande possibilidade de que a gravidez seja de alto risco, não apenas em vista das condições de encarceramento, mas também em vista da situação de exclusão em que as mulheres submetidas a processos pelo sistema de justiça criminal muitas vezes se encontram. Nesse sentido, a CIDH considerou que a falta de atenção especializada oportuna e adequada para prevenir e tratar complicações derivadas da gravidez pode ter graves consequências que colocam em risco a vida da mãe e o bem-estar fetal, como o risco de abortos espontâneos, morte fetal e gravidez ectópica<sup>415</sup>.

**164.** Diante do exposto, a Comissão enfatiza que as mulheres grávidas, puérperas e lactantes privadas de liberdade têm direito a receber assistência pré e pós-natal adequada. Especificamente, as obrigações do Estado devem se concentrar em fornecer cuidados médicos especializados que respondam às necessidades decorrentes de seu Estado, que devem ser prestados por pessoal médico qualificado no local de detenção e comparáveis aos cuidados que receberiam na comunidade. Se isso não for possível, o acesso frequente aos centros de saúde comunitários deve ser garantido. Além disso, tais cuidados devem ser prestados durante toda a gravidez, a partir do momento em que se torna conhecido.

<sup>413</sup> Corte IDH, *Enfoques diferenciados respecto de determinados grupos de personas privadas de la libertad*, párr. 139.

<sup>414</sup> CIDH, *Solicitud de Opinión Consultiva*, párrs. 22-23. Além disso, CSS, Resposta ao questionário de consulta sobre mulheres privadas de liberdade, Colômbia, 10 de abril de 2021, pp. 9-10; MPD, Argentina, Ref.: Questionário de Consulta sobre Mulheres Privadas de Liberdade, 9 de abril de 2021, p. 22; PPN, Argentina, Informe de la PPN ante la Relatoria sobre os direitos das pessoas privadas de liberdade CIDH, Abril de 2021, pp. 23-24; OVIC, Relatoria sobre os Direitos das Pessoas Privadas de Liberdade-Questionário de consulta sobre mulheres privadas de liberdade, 9 de abril de 2021, p. 12; Agrupación ciudadana por la despenalización del aborto en El Salvador y Programa para América Latina y el Caribe del CRR, Questionário de consulta Mulheres Privadas de Liberdade, 29 de abril de 2021, p. 5. Sobre a separação de mães de sus bebés recém-nascidos, ver a subseção “Separação das crianças e perda de vínculos familiares” do Cap. II.

<sup>415</sup> CIDH, *Solicitud de Opinión Consultiva*, párr. 24. Ademais, ver: Vera Institute of Justice, *Overlooked: Women and Jails in an Era of Reform*, 2016.

De acordo com Planned Parenthood, a gravidez ectópica é a que ocorre com o desenvolvimento fora do útero, geralmente nas trompas de Falópio. Nesse mesmo sentido, Planned Parenthood, *Gravidez ectópica*, 2019.



165. Com relação às puérperas, além disso, os Estados devem garantir que sejam realizadas avaliações para identificar a depressão e, neste caso, fornecer os cuidados necessários<sup>416</sup>. Além disso, as mulheres grávidas, puérperas e lactantes têm o direito de receber informações por escrito de forma acessível sobre sua condição especial e estado de saúde de si mesmas, do feto e de seus filhos. Isso deve incluir aconselhamento sobre saúde, dieta, cuidados pré e pós-natais, avaliações médicas, trabalho de parto e acesso a cuidados médicos pós-liberação<sup>417</sup>, que, de acordo com as *Regras de Bangkok*, devem ser fornecidos como parte de um programa desenvolvido e supervisionado por pessoal médico<sup>418</sup>.

**c) Nutrição inadequada**

166. De acordo com as informações de que a CIDH dispõe, é comum que o fornecimento de alimentos seja inadequado e haja insuficiência das necessidades nutricionais típicas da condição de gestantes, lactantes e puérperas, bem como uma pequena quantidade de alimentos. Esta situação preocupa a CIDH, uma vez que a alimentação inadequada pode prejudicar a saúde das mulheres, o bem-estar fetal e a saúde dos lactentes, bem como afetar a capacidade das mulheres de amamentar<sup>419</sup>. A este respeito, a CIDH enfatizou que as obrigações do Estado se concentram na preparação e supervisão da dieta, aconselhamento sobre alimentos e armazenamento de alimentos, bem como deveres relacionados à forma, quantidade e tipo de alimentos<sup>420</sup>.

167. A este respeito, as Regras de *Bangucoque* estabelecem que a dieta das mulheres grávidas e lactantes deve ser desenvolvida e supervisionada no âmbito de um programa gerido por pessoal de saúde, e que devem receber aconselhamento sobre a sua dieta de um médico prisional devidamente qualificado. Além disso, ressaltam que a alimentação deve ser fornecida de forma gratuita, suficiente e pontual, e em um espaço saudável onde haja possibilidade de prática de exercícios físicos.<sup>421</sup> Em relação ao tipo de alimento e seu armazenamento, o UNODC indica que os alimentos devem incluir leite, produtos ricos em proteínas e quantidades adequadas de frutas e vegetais, portanto, devem ser tomadas providências nas prisões para armazenar esses produtos adequadamente<sup>422</sup>.

**d) Uso de meios de coerção**

<sup>416</sup> Nesse mesmo sentido, CIDH, *Observaciones a Opinión Consultiva a la Corte Interamericana de Derechos Humanos*, párr. 25. Além disso, Sobre o tema, la CIDH destaca la legislación del estado de Massachusetts que contiene una disposición Nesse mesmo sentido. Ver: *Massachusetts General Laws chapter 127 § 118: Pregnant and postpartum inmates; standards of care; use of restraints*. Effective: Mae 15, 2014.

<sup>417</sup> Nesse mesmo sentido, CIDH, *Observaciones a Opinión Consultiva a la Corte Interamericana de Derechos Humanos*, párr. 32. Sobre o tema, resalta la normativa de Massachusetts que estipula que previo a la liberación de mujeres embarazadas, el personal médico del centro deberá proveer asesoría para asegurar la continuidad de la atención prenatal. Ver: *Massachusetts, Massachusetts General Laws chapter 127 § 118: Pregnant and postpartum inmates; standards of care; use of restraints*, adotada em 15 de maio de 2014. Ademais, ver: Corte IDH, *Enfoques diferenciados respecto de determinados grupos de personas privadas de la libertad*, párr. 152.

<sup>418</sup> ONU, *Regras de Bangkok*, Regra 48.

<sup>419</sup> Nesse mesmo sentido, CIDH, *Solicitud de Opinión Consultiva*, párrs. 22 e 27. Ademais, ver: CIDH, Informação levada à CIDH por Fundación Construir de Bolívia durante a primeira reunião de peritas sobre mulheres privadas de liberdade, 27 de abril de 2021; e Relatora Especial sobre la violencia, Informe "Causas, condiciones y consecuencias de la encarcelación para las mujeres", párr. 52.

<sup>420</sup> CIDH, *Solicitud de Opinión Consultiva a la Corte Interamericana de Derechos Humanos*, párr. 21.

<sup>421</sup> ONU, *Regras de Bangkok*, Regra 48.

<sup>422</sup> Nesse mesmo sentido, UNODC, *Manual sobre mujeres y encarcelamiento*, p. 85.



168. O Comitê observa com preocupação que é comum que os meios de coerção sejam usados em detrimento de mulheres grávidas e puérperas durante as transferências para visitas externas, bem como no momento do parto e imediatamente após, submetendo-as a um leito hospitalar. Isto apesar da existência de boas práticas nesta área que consistem em: (i) proibição de meios de coação, (ii) inutilização na prática, e (iii) utilização destes meios de forma temporária e excecional no caso de a mulher ameaçar a sua integridade física ou a de outras pessoas<sup>423</sup>. A este respeito, a CIDH considerou que a prática de algemar uma mulher grávida acarreta o risco de lesão tanto para ela quanto para o feto, por exemplo, por meio de quedas, níveis perigosos de pressão arterial e obstrução da circulação e movimento fetal, além do fato de que as algemas podem interferir nas avaliações e cuidados médicos<sup>424</sup>.

169. A este respeito, as *Regras Mínimas das Nações Unidas para o Tratamento de Prisioneiros* (doravante "as Regras de Mandela") e as *Regras de Bangkok* estabelecem que os Estados devem abster-se de usar meios de coerção física quando as mulheres estão prestes a dar à luz, durante o parto e imediatamente após o <sup>425</sup>parto. Da mesma forma, a Corte Interamericana de Direitos Humanos considerou que é imperativo que os Estados, mediante a adoção das medidas legislativas pertinentes ou de qualquer outra natureza, erradiquem o uso de medidas de contenção ou imobilização em relação às mulheres privadas de liberdade que estejam próximas do parto, em trabalho de parto ou que tenham dado à luz recentemente<sup>426</sup>.

**e) Prejuízos adicionais enfrentados por mulheres grávidas**

170. A Comissão observa que, além dos prejuízos indicados, as mulheres grávidas privadas de liberdade enfrentam: i) falta de acesso a roupas adequadas e ii) desafios relacionados ao trabalho de parto. Em particular, no que diz respeito ao vestuário, as informações coletadas indicam que os Estados não fornecem roupas adequadas às mulheres grávidas, mas que seu acesso dependeria da ajuda de suas famílias e pessoas próximas. A este respeito, a CIDH considerou que a falta de roupas adequadas para as mulheres grávidas detidas pode constituir uma possível violação de seus direitos contidos nos artigos 4 e 5 da CADH, considerando que a falta de roupas colocaria as mulheres em maior risco de quedas e tropeções que poderiam prejudicá-las ou ao feto. Diante disso, os Estados devem fornecer às gestantes roupas adequadas à sua condição de gestantes, o que minimiza acidentes e riscos de tropeços e <sup>427</sup>quedas.

<sup>423</sup> Nesse mesmo sentido, ver: CIDH, *Solicitud de Opinión Consultiva*, párrs. 25 e 27. Além disso, Relatora Especial sobre la violencia, Informe "Causas, condiciones y consecuencias de la encarcelación para las mujeres", párr. 52; UNODC, *Manual sobre mujeres y encarcelamiento*, p. 19; e Dejusticia, *Mujeres, Políticas de Drogas y Encarcelamiento: una Guía para la Reforma de Políticas en Colombia*, 2016. Citado em CICR, Pontificia Universidad Javeriana y CIDE, *Mujeres y prisión en Colombia. Desafíos para la política criminal desde un enfoque de género*, 2018, p. 91.

<sup>424</sup> CIDH, *Solicitud de Opinión Consultiva*, párr. 25. Ademais, ver The Prison Birth Project and Prisoners' Legal Services of Massachusetts, *Breaking Promises: Violations Of The Massachusetts Pregnancy Standards & Anti-Shackling Law*, 2016, p. 4.

<sup>425</sup> ONU, *Regras Mandela*, Regra 48.2, y ONU, *Regras de Bangkok*, Regra 24.

<sup>426</sup> Corte IDH. *Enfoques diferenciados respecto de determinados grupos de personas privadas de la libertad*, párr. 147.

<sup>427</sup> Nesse mesmo sentido, CIDH, *Solicitud de Opinión Consultiva*, párrs. 22 e 26; e CIDH, *Observaciones a Opinión Consultiva a la Corte Interamericana de Derechos Humanos*, párr. 27. De manera similar, ver: Corte IDH. *Enfoques diferenciados respecto de determinados grupos de personas privadas de la libertad*, párr. 164. Ademais, ver The Prison Birth Project and Prisoners' Legal Services of Massachusetts, *Breaking Promises: Violations Of The Massachusetts Pregnancy Standards & Anti-Shackling Law*, 2016, p. 2.

171. Por outro lado, a Comissão identificou que as mulheres encarceradas que entram em trabalho de parto enfrentam várias dificuldades que representam um risco para sua vida e integridade, e para a de seus filhos. Estes incluem: (i) falta de reconhecimento por parte dos funcionários prisionais quando o trabalho de parto começa, devido à falta de treinamento; (ii) dar à luz em prisões - mesmo nas mesmas celas - em condições anti-higiênicas e sem assistência especializada; (iii) uso de algemas, quando acorrentado ao leito hospitalar, durante e durante o parto hospitalar, apesar das graves complicações que isso pode causar ao limitar os movimentos da mulher, como hemorragia ou diminuição da frequência cardíaca fetal; iv) dificuldades em ser acompanhada por pessoas de sua confiança antes, durante e após o parto; e, v) ausência de protocolos que estabeleçam a atuação das autoridades quando as mulheres entram no mercado de trabalho<sup>428</sup>. A este respeito, a CIDH recorda que seus *Princípios e Boas Práticas*, bem como outros instrumentos internacionais, indicam que o parto não deve ocorrer dentro de locais privados de liberdade, mas em hospitais ou estabelecimentos civis designados para esse fim. Além disso, os Estados não devem registrar na certidão de nascimento que o nascimento ocorreu dentro de um centro de detenção<sup>429</sup>.

## 2. Crianças que vivem em centros de detenção com suas mães

172. A Comissão observa que a proteção do direito das crianças à família em contextos de privação de liberdade de seus referentes adultos continua sendo um grande desafio para os Estados da região. Sem prejuízo das políticas que lhes permitem permanecer com suas mães e das boas práticas implementadas pelos Estados para garantir seus direitos, as deploráveis condições de detenção que caracterizam as prisões da região submetem esse grupo a um ambiente inadequado para seu desenvolvimento<sup>430</sup>. Em particular, a CIDH aprecia as práticas adotadas por alguns Estados, incluindo: i) o estabelecimento de espaços ou creches específicas, por exemplo, na Guatemala e Honduras, entre outros países<sup>431</sup>; ii) a implementação de programas para promover seu cuidado, educação e desenvolvimento<sup>432</sup>; iii) passeios à comunidade<sup>433</sup>; iv) a alocação de quartos individuais para o alojamento exclusivo de mães e crianças<sup>434</sup>; (v) transferências de crianças para

<sup>428</sup> CIDH, Solicitação de Opinião Consultiva, parágrafo 26. Nesse mesmo sentido, ver: Relatora Especial sobre a Violência contra a Mulher, Relatório “Causas, condições e consequências do encarceramento para as mulheres”, parágrafo 57; UNODC, Manual sobre mulheres e encarceramento, 2014, pp. 19-20; CIDH, Informação apresentada à CIDH por representante do Mecanismo Nacional de Prevenção contra a Tortura de Honduras, 27 de abril de 2021; MPD, Argentina, Ref.: Questionário de Consulta sobre Mulheres Privadas de Liberdade, 9 de abril de 2021, p. 22; Procuración PPN, Argentina, Relatório da PPN à Relatoria sobre os Direitos das Pessoas Privadas de Liberdade CIDH, abril de 2021, pp. 23-24; e OVIC, Relatoria sobre os Direitos das Pessoas Privadas de Liberdade - Questionário de consulta sobre mulheres privadas de liberdade, 9 de abril de 2021, p. 12. Sobre o tema, a CIDH destaca o caso de Tammy Jackson – mulher com deficiência e em isolamento – detida na prisão North Broward Bureau, na Flórida, Estados Unidos. Segundo a Defesa Pública do condado, em 10 de abril de 2019, a senhora Jackson estava em uma cela de isolamento quando solicitou assistência médica devido às contrações que apresentava. Aproximadamente sete horas após seu chamado, e sem receber a assistência médica necessária, deu à luz a uma menina. Ver: CIDH, Relatório Anual, Capítulo IV. A “Desenvolvimento dos direitos humanos na região”, 2019, parágrafo 285.

<sup>429</sup> CIDH, *Principios y Buenas Prácticas*, Principio X; e ONU, *Regras Mandela*, Regra 28. Ademais, ver: Corte IDH. *Enfoques diferenciados respecto de determinados grupos de personas privadas de la libertad*, párr. 156.

<sup>430</sup> Nesse mesmo sentido, CIDH, *Solicitud de Opinión Consultiva*, párrs. 47- 48.

<sup>431</sup> Ver, Governo da Guatemala, Nota Diplomática No. NV-OEA-MI-No. 161-2022, 4 de agosto de 2022, p. 5; Governo de Honduras, Nota Diplomática No. DNDDHH-LI-316-2021, 19 de maio de 2021, pp. 5 e 9; Governo da Argentina, Nota Diplomática No. IF-2021-34330903-APN-DCIMD#MRE, CIDH, 20 de abril de 2021, p. 11; OVIC, Relatoria sobre os Direitos das Pessoas Privadas de Liberdade-Questionário de consulta sobre mulheres privadas de liberdade, 9 de abril de 2021, p. 16; Governo de Costa Rica, Nota Diplomática No. CROEA-AA-576-21, 9 de abril de 2021, p. 14; e, Governo de México, Nota Diplomática No. OEA1121, 12 de abril de 2021, p. 15.

<sup>432</sup> Sobre o tema, Governo da Argentina, Nota Diplomática No. IF-2021-34330903-APN-DCIMD#MRE, CIDH, 20 de abril de 2021, pp. 7-9; OVIC, Relatoria sobre os Direitos das Pessoas Privadas de Liberdade-Questionário de consulta sobre mulheres privadas de liberdade, 9 de abril de 2021, p. 17; Governo da Colômbia, Nota Diplomática No. MPC/OEA No. 530-2021, 12 de abril de 2021; Governo do Uruguai, Nota Diplomática No. 041/2021 - Anexo 2, 20 de abril de 2021, p. 13.

<sup>433</sup> Ver, PPN, Argentina, Informe de la PPN ante la Relatoria sobre os direitos das pessoas privadas de liberdade CIDH, Abril de 2021, p. 39; e Governo de Costa Rica, Nota Diplomática No. CROEA-AA-576-21, 9 de abril de 2021, p. 20.

<sup>434</sup> Nesse mesmo sentido, Governo de Costa Rica, Nota Diplomática No. CROEA-AA-576-21, 9 de abril de 2021, p. 14.

centros educacionais na comunidade<sup>435</sup>; (vi) programas educacionais na prisão, por exemplo, na Guatemala<sup>436</sup>; (vii) benefícios de previdência social para mulheres que vivem na prisão com seus filhos<sup>437</sup>; e (viii) ações para preparar essas crianças para a liberação do estabelecimento<sup>438</sup>.

**173.** No entanto, a Comissão observa que há uma falta de consideração por parte das autoridades sobre sua situação de risco, ligada ao fato de que elas representam um grupo muito pequeno nas prisões da região - cerca de 4% das pessoas que vivem em prisões ou seções femininas<sup>439</sup>. Isso se traduz na ausência de políticas prisionais que respeitem uma abordagem diferenciada de acordo com sua idade e resulta em múltiplas violações de seus direitos. Em particular, esses efeitos estão relacionados a: i) submissão a procedimentos de entrada e permanência contrários ao seu interesse; (ii) obstáculos à convivência familiar com seus pais fora da prisão; — os obstáculos à integração comunitária e ao estabelecimento de laços com o exterior; iv) riscos para a sua saúde; (v) nutrição inadequada; (vi) desafios no acesso à educação; e (vii) obstáculos ao seu desenvolvimento integral<sup>440</sup>.

**174.** A este respeito, a Comissão recorda que os Estados são obrigados a adotar todas as medidas necessárias para permitir que as mães privadas de liberdade exerçam o cuidado e a educação de seus filhos em contextos de detenção. Isso inclui a implementação de ações que: i) promovam habilidades de apego e cuidado parental; ii) alocar espaços dentro das prisões para passar tempo juntos, incluindo áreas para cozinhar, educação, recreação e lazer; e, iii) facilitar sua integração na comunidade na companhia de suas mães, por exemplo, permitindo-lhes acompanhá-las à escola ou creche, locais e centros médicos da comunidade<sup>441</sup>.

**a) Submissão a procedimentos de admissão e permanência**

**175.** A CIDH observou que os processos de admissão e permanência de crianças em centros de detenção para viver com suas mães não são homogêneos em relação aos parâmetros que devem ser aplicados e não levam em consideração o interesse superior

<sup>435</sup> Nesse mesmo sentido, Governo do Uruguai, Nota Diplomática No. 041/2021 - Anexo 2, p. 13.

<sup>436</sup> Nesse mesmo sentido, Governo da Guatemala, Nota Diplomática No. NV-OEA-MI-No. 161-2022, 4 de agosto de 2022, p. 4.

<sup>437</sup> Nesse mesmo sentido, ver Corte Suprema de Justicia de la Nación, Argentina. Internas de la Unidad n° 31 SPF y otros s/ habeas corpus. FLP 58330/2014/1/1/RH1. Sentencia de 11 de fevereiro de 2020.

<sup>438</sup> Nesse mesmo sentido, PPN, Argentina, Informe de la PPN ante la Relatoria sobre os direitos das pessoas privadas de liberdade, Abril de 2021, p. 37.

<sup>439</sup> A CIDH chega a esse percentual com base em dados oficiais que indicam que, na Argentina, em uma população carcerária feminina de 684 mulheres em estabelecimentos federais, há cinco crianças alojadas. No Brasil, 36.999 mulheres e 1.850 crianças. Na Bolívia, 1.100 mulheres e 85 crianças. Na Colômbia, 6.920 mulheres e 51 crianças. Na Costa Rica, 536 mulheres e 12 crianças. Em El Salvador, 2.852 mulheres e 88 crianças. Na Guatemala, 2.814 mulheres e 125 crianças. Em Honduras, 1.177 mulheres e 84 crianças. No México, 12.253 mulheres e 362 crianças. Na Nicarágua, 503 mulheres no Sistema Penitenciário e três meninas. No Paraguai, 737 mulheres e 19 crianças. No Uruguai, 873 mulheres e 48 crianças. Nesse mesmo sentido: Governo da Argentina, Nota Diplomática N° IF-2021-34330903-APN-DCIMD#MRE, CIDH, 20 de abril de 2021, pp. 1-10; Governo do Brasil, Nota Diplomática N° 120, 9 de abril de 2021, pp. 3-9; Governo da Bolívia, Nota Diplomática N° MPB-OEA-NV116-21, 1 de junho de 2021, pp. 1 e 9; Governo da Colômbia, Nota Diplomática N° MPC/OEA N° 530-2021, 12 de abril de 2021, pp. 1 e 14; Governo da Costa Rica, Nota Diplomática N° CROEA-AA-576-21, 9 de abril de 2021, pp. 1-18; Governo de El Salvador, Nota Diplomática N° MPOEA-OEA-106/2021, 21 de setembro de 2021, pp. 1 e 7; Governo da Guatemala, Nota Diplomática N° DAJCC-Seprem 003-2021, 14 de abril de 2021, pp. 1 e 14; Governo de Honduras, Nota Diplomática N° DNDDHH-LI-316-2021, 19 de maio de 2021, pp. 1 e 8; Governo do México, Nota Diplomática N° OEA1121, 12 de abril de 2021, pp. 1 e 14; Governo da Nicarágua, Nota Diplomática N° MPN-OEA/LAR/21-00097, 7 de abril de 2021, pp. 4 e 22; Governo do Paraguai, Nota Diplomática N° 495-21/MMP/OEA, pp. 2 e 10; Governo do Uruguai, Nota Diplomática N° 041/2021 - Anexo 2, 20 de abril de 2021, pp. 2 e 11.

<sup>440</sup> Nesse mesmo sentido, CIDH, Solicitud de Opinión Consultiva, párr. 48.

<sup>441</sup> Nesse mesmo sentido, ver: CIDH, Observaciones a Opinión Consultiva a la Corte Interamericana de Derechos Humanos, párr. 158.

da criança. Em particular, essas políticas são caracterizadas por: (i) focar na idade<sup>442</sup> e não levar em conta outros aspectos subjetivos e específicos de cada criança; (ii) não colocar seus melhores interesses no centro do processo de tomada de decisão; e, iii) não contemplar sua participação no processo decisório, violando seu direito de ser ouvido e de que suas opiniões sejam devidamente levadas em consideração<sup>443</sup>.

176. Nesse sentido, a decisão sobre a permanência das crianças com suas mães na prisão deve levar em consideração as condições de vida e a qualidade dos cuidados que elas podem receber dentro do estabelecimento prisional e as alternativas possíveis fora da prisão, e ser tomada individualmente, com respeito irrestrito ao seu interesse superior e à opinião expressa de acordo com sua idade e maturidade e o princípio da <sup>444</sup>autonomia progressiva. Em particular, a decisão deve considerar: i) circunstâncias específicas de cada criança - idade, sexo e necessidade de cuidados especiais; ii) características de habitabilidade do centro; (iii) condições das pessoas que cuidariam da criança caso ela não permanecesse com a mãe, como vínculo pré-existente com a mãe, distância entre a prisão e o respectivo domicílio e disponibilidade, disposição e possibilidade de assumir o cuidado, incluindo custos econômicos; e iv) possibilidades efetivas de manutenção do vínculo entre a mãe e seu filho - distância, possibilidade de transferência e acessibilidade.

**b) Obstáculos ao exercício da convivência familiar**

177. Os obstáculos ao exercício da convivência familiar manifestam-se, muitas vezes, na perda de contacto com o outro progenitor em consequência da própria privação de liberdade, principalmente devido a: (i) impossibilidade ou dificuldade em sair; (ii) localização das prisões, que geralmente estão localizadas em áreas remotas ou inacessíveis, ou a grandes distâncias das casas das famílias; e, iii) dificuldade na realização de visitas<sup>445</sup>. Nesse contexto, segundo a então Relatora Especial sobre violência contra a mulher, a perda de contato com o outro pai e seu distanciamento fazem com que a única imagem da figura masculina para essas meninas e meninos seja, em geral, a de agentes de segurança prisional<sup>446</sup>.

<sup>442</sup> Por exemplo, as regulações nacionais preveem que crianças podem viver com suas mães na prisão até seis meses no Brasil; 12 ou 18 meses em alguns estados dos Estados Unidos e, em algumas ocasiões, 18 meses no Brasil pela Resolução Nº 04/2009 do CNPCP; dois anos no Chile; três anos na Colômbia, Costa Rica, Equador, México (com possibilidade de ampliação em caso de deficiência) e Venezuela; quatro anos na Argentina, Guatemala, Honduras e Uruguai; cinco anos em El Salvador; seis anos na Bolívia; e sete anos no Brasil em caso de "maior necessidade" da criança. Nesse mesmo sentido: Argentina, Lei Nº 24.660 de Execução da Pena Privativa de Liberdade, 8 de junho de 1996, artigo 195; Bolívia, Lei Nº 2298 de Execução Penal e Supervisão, 20 de dezembro de 2001, artigo 26; Governo do Brasil, Nota Diplomática Nº 120, 9 de abril de 2021, pp. 9-10; OVIC, Relatoria sobre os Direitos das Pessoas Privadas de Liberdade - Questionário de consulta sobre mulheres privadas de liberdade, 9 de abril de 2021, p. 16; Governo da Colômbia, Nota MPC/OEA Nº 530-2021, 12 de abril de 2021, p. 14; Governo da Costa Rica, Nota Diplomática Nº CROEA-AA-576-21, 9 de abril de 2021, p. 19; Governo do Equador, Nota Diplomática Nº 4-2-102/2021, 12 de abril de 2021, p. 11; Agrupación Ciudadana por la Despenalización del Aborto en El Salvador y Programa para América Latina y el Caribe do CRR, Questionário de consulta Mulheres Privadas de Liberdade, 29 de abril de 2021, p. 7; Governo da Guatemala, Nota Diplomática Nº DAJCC-Seprem 003-2021, 14 de abril de 2021, p. 15; Governo de Honduras, Nota Diplomática Nº DNDDHH-LI-316-2021, 19 de maio de 2021, p. 8; Governo do México, Nota Diplomática Nº OEA1121, 12 de abril de 2021, p. 14; Governo do Uruguai, Nota Diplomática Nº 041/2021 - Anexo 2, 20 de abril de 2021, p. 2; Venezuela, Código Orgânico Penitenciário, 28 de dezembro de 2015, artigo 15, inciso 10; e The Journal of the American Academy of Psychiatry and the Law, The Realities of Pregnancy and Mothering While Incarcerated, setembro de 2020, p. 368.

<sup>443</sup> Nesse mesmo sentido, ver CIDH, *Solicitud de Opinión Consultiva*, párr. 52.

<sup>444</sup> CIDH, *Observaciones a Opinión Consultiva a la Corte Interamericana de Derechos Humanos*, párr. 154. Ademais, ver: Corte IDH. *Enfoques diferenciados respecto de determinados grupos de personas privadas de la libertad*, párrs. 189, 192, 194-5.

<sup>445</sup> CIDH, *Solicitud de Opinión Consultiva*, párr. 49.

<sup>446</sup> Nesse mesmo sentido, Relatora Especial sobre a violência contra a mulher, Informe "Causas, condiciones y consecuencias de la encarcelación para las mujeres", párr. 76.

178. A este respeito, a Comissão recorda que a Convenção sobre os Direitos da Criança (CDC) estipula que os Estados devem respeitar o direito de manter relações pessoais e contato direto com ambos os pais regularmente, a menos que seja contrário ao interesse superior da criança<sup>447</sup>. A este respeito, a fim de garantir que as crianças tenham contacto com o progenitor que não está privado de liberdade, é essencial adotar medidas especiais para fomentar os laços afetivos e facilitar esse contacto, a fim de permitir que a sua relação se desenvolva o mais normalmente possível<sup>448</sup>. Da mesma forma, à luz das disposições do Comitê dos Direitos da Criança, essas obrigações também se estendem à garantia das relações dessas crianças com outros membros de sua família, como irmãos e avós<sup>449</sup>.

**c) Barreiras à integração da comunidade e ao estabelecimento de vínculos com o mundo exterior**

179. A CIDH observou que as crianças que vivem com suas mães na prisão, em geral, enfrentam barreiras para a integração comunitária e o estabelecimento de vínculos com o mundo exterior, porque muitas vezes: i) crescem sem nenhum contato com o mundo exterior; ii) saem da prisão em raras ocasiões; iii) não vivem com outras crianças; e iv) não conhecem objetos, jogos e ambientes típicos dessa população<sup>450</sup>. Nesse sentido, a fim de garantir que as condições de vida dessas crianças estejam o mais distantes possível do ambiente prisional e que lhes seja garantido o exercício de seus direitos em pé de igualdade com aqueles que vivem na comunidade, a Comissão enfatiza que os Estados devem implementar ações para garantir que essa população participe de atividades no exterior, estabelecendo um sistema de saídas flexível que permita o acesso, pelo menos, à educação, aos serviços de saúde e às atividades recreativas e culturais na comunidade. Em particular, com base no que foi indicado por vários precedentes internacionais, as condições que devem ser atendidas para esse fim consistem em: i) autorização de suas mães e pais; ii) desempenho de acordo com considerações de segurança e iii) acompanhamento adequado<sup>451</sup>.

**d) Riscos para a sua saúde**

180. A Comissão alertou que a saúde das crianças que vivem com suas mães na prisão pode ser colocada em risco devido a vários fatores. Dentre eles, destacam-se: i) ambientes insalubres; ii) higiene inadequada; iii) ausência de espaços de atendimento médico exclusivos para esse grupo; iv) falta de pessoal de saúde especializado em pediatria ou sua disponibilidade limitada 24 horas por dia, o que resulta em atrasos no atendimento; e v) ausência de protocolos sobre a transferência de crianças para centros

<sup>447</sup> ONU, *Convención sobre los Derechos del Niño*, 20 de novembro de 1989, artículo 9.3.

<sup>448</sup> CIDH, *Observaciones a Opinión Consultiva a la Corte Interamericana de Derechos Humanos*, párr. 159. Ademais, ver: Corte IDH, *Enfoques diferenciados respecto de determinados grupos de personas privadas de la libertad*, párrs. 206-207.

<sup>449</sup> Committee on the Rights of the Child, *Report and Recommendations of the day of General Discussion on "Children of Incarcerated Parents"*, 30 de setembro de 2011, párr. 33. Ademais, ver: CIDH, *Solicitud de Opinión Consultiva*, párr. 159.

<sup>450</sup> CIDH, *Solicitud de Opinión Consultiva*, párr. 49.

<sup>451</sup> Nesse mesmo sentido, ver CIDH, *Observaciones a Opinión Consultiva a la Corte Interamericana de Derechos Humanos*, párr. 167. Ademais, ver: UNODC, *Manual sobre mujeres y encarcelamiento*, p. 86; ONU, *Reglas Mandela*, Regra 29.1.



de saúde localizados na comunidade. Essa situação preocupa a CIDH, pois esses fatores também podem aumentar a probabilidade de que essas crianças contraíam doenças<sup>452</sup>.

181. A este respeito, a CIDH recorda que o artigo 24 da CDC estabelece que as crianças têm direito ao gozo do mais alto padrão de saúde possível, o que inclui serviços de tratamento de doenças e reabilitação de saúde. Além disso, esses cuidados devem ser prestados, pelo menos, nas mesmas condições que os recebidos por aqueles que vivem fora da prisão. Com base nisso, a CIDH insta os Estados a oferecer às crianças que vivem na prisão cuidados médicos e de saúde adequados em resposta às suas necessidades especiais derivadas de sua idade e sua maior exposição a contrair doenças em contextos de detenção. Em particular, esses cuidados devem incluir: (i) acesso gratuito e equitativo a cuidados de saúde pediátricos especializados; ii) serviços de exame médico inicial no momento da admissão; iii) controles periódicos; iv) fornecimento gratuito de vacinas previstas no regime nacional e medicamentos; (v) medidas para prevenir e reduzir a mortalidade infantil;<sup>453</sup>

e) **Nutrição inadequada**

182. A Comissão observou que a alimentação inadequada é frequentemente prevalente nas prisões, o que tem um efeito profundo nas crianças que vivem com suas mães. Em particular, tal dieta seria caracterizada por: i) ser padronizada e não levar em consideração diferentes idades e condições físicas e biológicas; e ii) não estar de acordo com suas próprias necessidades nutricionais derivadas de sua condição de pessoas em fase de desenvolvimento<sup>454</sup>.

183. A este respeito, a Comissão recorda que a CDC estabelece a obrigação dos Estados de, entre outras medidas, fornecer alimentos nutritivos e adequados para combater doenças e desnutrição<sup>455</sup>. Além disso, as *Regras de Bangkok* estipulam que bebês e crianças, bem como mães e mulheres grávidas, devem receber gratuitamente alimentos adequados e oportunos em um ambiente saudável, onde haja a possibilidade de exercícios físicos regulares<sup>456</sup>. Nesse sentido, e de acordo com o disposto em seus *Princípios e Boas Práticas* e outros precedentes internacionais, a CIDH insta os Estados a implementar as ações necessárias para garantir que essa população tenha serviços de nutrição especial adequados, que garantam o fornecimento de alimentos saudáveis ricos

<sup>452</sup> Nesse mesmo sentido, ver CIDH, *Solicitud de Opinión Consultiva*, párr. 50; Relatora Especial sobre a violência contra a mulher, informe "Causas, condiciones y consecuencias de la encarcelación para las mujeres", párr. 56; PPN, Argentina, Informe de la PPN ante la Relatoria sobre os direitos das pessoas privadas de liberdade CIDH, abril de 2021, p. 38; Governo da Bolívia, Nota Diplomática No. MPB-OEA-NV116-21, 1 de junho de 2021, pp. 10-11; CIDH, Informação levada à CIDH por Fundación Construir de Bolívia durante a primeira reunião de peritas sobre mulheres privadas de liberdade, 27 de abril de 2021; OVIC, Relatoria sobre os Direitos das Pessoas Privadas de Liberdade-Questionário de consulta sobre mulheres privadas de liberdade, 9 de abril de 2021, p. 17; e Asilegal, sRelatoria sobre os Direitos das Pessoas Privadas de Liberdade - Questionário de consulta sobre mulheres privadas de liberdade, Abril de 2021, p. 15.

<sup>453</sup> Ver: Corte IDH, *Enfoques diferenciados respecto de determinados grupos de personas privadas de la libertad*, párrs. 210-211.

<sup>454</sup> Sobre o tema, CIDH, *Solicitud de Opinión Consultiva*, párr. 50. Além disso, Asilegal, Relatoria sobre os Direitos das Pessoas Privadas de Liberdade - Questionário de consulta sobre mulheres privadas de liberdade, Abril de 2021, p. 15; República de Panamá y UNODC, *Diagnóstico de la situación de las mujeres privadas de libertad en Panamá desde un enfoque de género y derechos*, p. 129.

<sup>455</sup> Nesse mesmo sentido, ver: Comité de los Derechos del Niño, *Observaciones finales sobre los informes periódicos cuarto y quinto combinados de México, CRC/C/MEX/CO/4-5*, 3 de julho de 2015, párr. 44; e, Unicef, *Estado Mundial de la Infancia 2019, Niños, Alimentos y Nutrición, Crecer bien en un mundo en transformación – Resumen Ejecutivo*, 2019.

<sup>456</sup> ONU, *Regras de Bangkok*, Regra 48.



em nutrientes e vitaminas. e adequado para garantir o pleno desenvolvimento físico, mental e cognitivo.<sup>457</sup>

**f) Desafios no acesso à educação**

**184.** A Comissão observou que as crianças que vivem com suas mães na prisão enfrentam desafios no gozo de seu direito à educação que estão relacionados principalmente a: i) falta de implementação de ações para garantir sua frequência às escolas da comunidade; (ii) ausência de creches ou estruturas educacionais adequadas nas prisões; e (iii) barreiras ao acesso à educação pré-primária e primária de boa qualidade dentro das prisões. Esta situação é preocupante para a CIDH, pois pode fazer com que as crianças percebam: i) receber os estímulos necessários para seu desenvolvimento integral; (ii) têm níveis de escolaridade inferiores aos das demais crianças que frequentam escolas externas; e, (iii) parar de interagir com outras crianças da mesma idade<sup>458</sup>.

**185.** A este respeito, a Comissão enfatiza que o direito das crianças à educação implica a obrigação de garantir o acesso à educação através da prestação de serviços educacionais de boa qualidade a todas as meninas e meninos, sem discriminação, incluindo aqueles que vivem na prisão com suas mães, que atendem aos elementos de disponibilidade, acessibilidade, aceitabilidade e adaptabilidade. Este dever inclui a adoção de medidas que permitam o seu acesso à educação na comunidade, garantindo que as transferências sejam realizadas em condições dignas<sup>459</sup>. Quando isso não for possível, os Estados devem ter instalações educacionais apropriadas nas escolas que: (i) atendam às suas necessidades educacionais de acordo com sua idade, maturidade e desenvolvimento cognitivo; (ii) ter pessoal qualificado e (iii) proporcionar atividades culturais e recreativas adequadas às suas necessidades<sup>460</sup>. Além disso, a CIDH recorda que o acesso a serviços ou provisões para o cuidado de crianças na prisão é relevante para garantir que as mães possam participar de atividades e programas prisionais nas mesmas condições que outras mulheres na prisão<sup>461</sup>.

**g) Obstáculos ao seu desenvolvimento integral**

**186.** Diante dos obstáculos analisados, a CIDH conclui que os centros de detenção da região não são espaços adequados para garantir ao máximo o adequado desenvolvimento físico, mental, espiritual, moral e social das crianças que vivem com suas mães na prisão. A este respeito, a CIDH recorda que, conforme estipulado no artigo 6 da CDC, os Estados devem garantir a sobrevivência e o desenvolvimento das crianças na medida do possível. Isso inclui tomar todas as medidas necessárias para garantir que as crianças sejam

<sup>457</sup> Nesse mesmo sentido, ver: CIDH, *Principios y Buenas Prácticas*, Ppio. X; Comité de los Derechos del Niño, *Observaciones finales sobre los informes periódicos cuarto y quinto combinados de México*, CRC/C/MEX/CO/4-5, 3 de julho de 2015, párr. 44; e, Unicef, *Estado Mundial de la Infancia 2019*, Niños, Alimentos y Nutrición, *Crecer bien en un mundo en transformación – Resumen Ejecutivo*, 2019.

<sup>458</sup> Nesse mesmo sentido, CIDH, *Solicitud de Opinión Consultiva*, párr. 51. Ademais, ver: CELS, MPD y PPN, *Las mujeres en prisión. Los alcances del castigo*, 2011, p. 185; Governo do Uruguai, *Nota Diplomática No. 041/2021*, Anexo 1, 20 de abril de 2021, p. 13; e Mattos Filho, *Memorando - insumos*, 10 de abril de 2021, p. 22.

<sup>459</sup> Corte IDH, *Enfoques diferenciados respecto de determinados grupos de personas privadas de la libertad*, párr. 222.

<sup>460</sup> Nesse mesmo sentido, ver: Comité sobre los Derechos del Niño, *Report and Recommendations of the day of General Discussion on "Children of Incarcerated Parents"*, 30 de setembro de 2011, párr. 34.

<sup>461</sup> CIDH, *Observaciones a Opinión Consultiva a la Corte Interamericana de Derechos Humanos*, párr. 169.

protegidas da estigmatização e que não sofram discriminação no exercício e gozo de seus direitos<sup>462</sup>.

187. Nesse sentido, e considerando que as crianças que vivem com suas mães na prisão não cometeram nenhuma conduta contrária à lei e não podem ser objeto de ação punitiva, os<sup>463</sup> Estados devem agir para garantir um ambiente social propício ao seu desenvolvimento adequado dentro das prisões, que lhes permita exercer os mesmos direitos que aqueles que vivem na comunidade<sup>464</sup>. Em particular, reitera que, nos casos em que a legislação permite que um dos pais viva com seus filhos na prisão, os Estados – como garantidores dos direitos das pessoas sob sua custódia – assumem um dever ainda maior de adotar medidas concretas para garantir a vida, integridade e saúde dessa população, garantindo especialmente o acesso aos serviços especiais de proteção, alimentação, saúde e educação necessários ao seu desenvolvimento<sup>465</sup>.
188. Além disso, como assinalou a Corte Interamericana, as mães, as pessoas cuidadoras primárias e os referentes adultos devem ter acesso a apoio adequado para praticar a parentalidade positiva e a responsabilidade compartilhada entre ambos os pais. Além disso, as crianças devem receber medidas especiais de proteção que promovam o desenvolvimento integral de sua personalidade, talentos e capacidades mentais e físicas em todo o seu potencial, o que deve incluir, pelo menos, cuidados médicos, acesso à educação infantil e básica, e áreas de recreação e recreação com acesso direto à luz natural e espaços ao ar livre. Além disso, os Estados devem garantir que as instalações em que reside essa população sejam separadas do resto da população carcerária, que deve ser adaptada às necessidades das crianças para garantir seu desenvolvimento e contar com pessoal, materiais e serviços adequados. Além disso, as celas não devem parecer uma prisão e devem permanecer abertas o dia todo<sup>466</sup>.

<sup>462</sup> Nesse mesmo sentido, ver CIDH, *Solicitud de Opinión Consultiva*, párr. 165; CIDH, *Observaciones a Opinión Consultiva a la Corte Interamericana de Derechos Humanos*, párr. 155; e Comité sobre los Derechos del Niño, *Report and Recommendations of the day of General Discussion on "Children of Incarcerated Parents"*, 30 de setembro de 2011, párr. 33.

<sup>463</sup> Nesse mesmo sentido, ver ONU, *Regras Mandela*, Regra 29. 2; e UNODC, *Manual sobre mujeres y encarcelamiento*, p. 86.

<sup>464</sup> CIDH, *Solicitud de Opinión Consultiva*, párr. 164.

<sup>465</sup> CIDH, *Observaciones a Opinión Consultiva a la Corte Interamericana de Derechos Humanos*, párr. 153.

<sup>466</sup> Corte IDH. *Enfoques diferenciados respecto de determinados grupos de personas privadas de la libertad*, párr. 215, 217-218.



# **MEDIDAS ALTERNATIVAS À PRIVAÇÃO DE LIBERDADE**

## IV. MEDIDAS ALTERNATIVAS À PRIVAÇÃO DE LIBERDADE

189. Neste capítulo, a Comissão analisa as práticas identificadas na aplicação de medidas alternativas à privação de liberdade em relação às mulheres. Em particular, aborda o contexto em que ocorre a implementação dessas medidas, caracterizado pelo encarceramento ser a resposta prioritária a certos crimes e pela falta de consideração de todas as necessidades específicas derivadas do gênero. Também examina as principais medidas alternativas e pós-sentença utilizadas pelos Estados em benefício das mulheres. Além disso, no entendimento da importância de privilegiar o uso de tais medidas, a CIDH aborda os principais obstáculos na implementação de medidas alternativas com perspectiva de gênero derivadas dos desafios enfrentados pelas mulheres no acesso a medidas alternativas, particularmente diante de decisões judiciais influenciadas por estereótipos de gênero e obstáculos materiais, bem como aqueles derivados da falta de mecanismos com perspectiva de gênero voltados para supervisionar essas medidas e acompanhar as mulheres durante sua aplicação. A Comissão apresenta igualmente uma análise específica relacionada com a aplicação de medidas alternativas no Norte da América Central.

### A. Práticas na região

#### 1. Contexto sobre a Aplicação de Medidas Alternativas nas Américas

190. Em linhas gerais, a CIDH observa que os Estados têm feito esforços para incorporar a perspectiva de gênero na regulamentação e aplicação de medidas alternativas à prisão como prioridade em benefício das mulheres, especialmente aquelas que estão grávidas, mães ou que têm pessoas sob seus cuidados<sup>467</sup>. No entanto, expressa preocupação com a informação recebida de que, apesar da existência de certas alternativas, o encarceramento continua sendo apresentado como a resposta prioritária a certos crimes, particularmente aqueles relacionados às drogas e ao crime organizado. Além disso, os dados disponíveis indicam que as regulamentações que contemplam alternativas com perspectiva de gênero não incorporam essa abordagem de forma abrangente, deixando de fora algumas das necessidades específicas que derivam do gênero, o que impede que certas mulheres sejam beneficiárias.

##### a) O encarceramento como resposta prioritária a certos crimes

191. A Comissão observa que um dos principais obstáculos que impedem as mulheres de se beneficiarem de medidas alternativas é a existência de sistemas jurídicos e práticas judiciais que priorizam o encarceramento por meio do uso excessivo da prisão provisória e a aplicação limitada de medidas alternativas e benefícios processuais que reduzem o tempo de prisão das pessoas condenadas. Isso se baseia no tipo de crime ou no valor da pena. Em particular, no que diz respeito ao uso excessivo da prisão preventiva, conforme indicado, alguns sistemas jurídicos estabelecem o uso automático da prisão preventiva no caso de pessoas acusadas de cometer crimes relacionados com o narcotráfico. Entre eles,

<sup>467</sup> Sobre este particular, ver a continuación las secciones: "Medidas alternativas con perspectiva de género" y "Medidas posteriores a la sentencia" do presente Capítulo.

Honduras, México, Nicarágua e Uruguai<sup>468</sup>. Da mesma forma, outras normas impedem a substituição desta medida cautelar por alternativas em casos de crimes relacionados com o crime organizado. Este grupo inclui El Salvador, Guatemala e Honduras<sup>469</sup>. Além disso, os operadores judiciais muitas vezes aplicam automaticamente a prisão preventiva a pessoas acusadas de cometer crimes relacionados a drogas, pelo menos na Argentina, Chile, Costa Rica, Equador e Honduras<sup>470</sup>. Além disso, certos sistemas jurídicos restringem a aplicação de alternativas com base no montante da sanção. É o caso da Costa Rica<sup>471</sup> e do Paraguai<sup>472</sup>.

192. Por outro lado, alguns regulamentos impedem que os condenados se beneficiem de medidas que suspendam a execução de penas ou reduzam o tempo de prisão, fazendo com que tenham que executar todas as suas penas em detenção, com base no tipo de crime, particularmente no caso de crimes de drogas ou crime organizado. ou o valor da penalidade. Por exemplo, há restrições ao acesso a esses benefícios para delitos de drogas na Argentina, Colômbia, Costa Rica, Equador, México e Uruguai<sup>473</sup>; e para o crime organizado em El Salvador e Honduras<sup>474</sup>. Além disso, algumas legislações estabelecem como requisito para o acesso aos benefícios prisionais que as penas de prisão não excedam um determinado número de anos. Entre elas estão as leis da Argentina<sup>475</sup> e da Costa Rica<sup>476</sup>. Isso significa que, se as mulheres forem condenadas a longas penas de prisão – o que geralmente acontece em casos de crimes relacionados a drogas – elas são impedidas de acessar os benefícios da prisão de liberação, independentemente das circunstâncias pessoais ou familiares que as cercam.<sup>477</sup>

193. Considerando que os crimes relacionados às drogas na região e o crime organizado no norte da América Central são as principais causas do encarceramento feminino, a CIDH adverte que a falta de uma perspectiva de gênero nesses regulamentos significa que as mulheres não têm acesso a alternativas ao encarceramento e outros benefícios da liberação. Em particular, os requisitos processuais relacionados com o tipo de crime e o montante da pena carecem de uma perspectiva de gênero, uma vez que não têm em conta o papel específico das mulheres na cadeia penal, os fatores que conduzem ao seu envolvimento nestas atividades, o impacto diferenciado que a sua detenção causa nas

<sup>468</sup> Sobre este particular, ver las subsecciones “Uso automático de la prisión preventiva y falta de aplicación de medidas alternativas” y “Políticas contra el crimen organizado y su impacto en el encarcelamiento de mujeres” do Cap. II.

<sup>469</sup> Sobre o tema, ver a seção “Políticas contra el crimen organizado y su impacto en el encarcelamiento de mujeres” do Cap. II.

<sup>470</sup> Sobre o tema, ver a subseção “Uso excesivo de la prisión preventiva y falta de aplicación de medidas alternativas” do Cap. II.

<sup>471</sup> Em específico, para a aplicação de prisão domiciliar com monitoramento eletrônico, a pena imposta não deve exceder seis anos. Isso excluiria as pessoas condenadas por delitos de drogas, já que as penas aplicáveis para esses delitos variam entre 8 e 15 anos. Nesse mesmo sentido, Governo da Costa Rica, Nota Diplomática N° CROEA-AA-576-21 - Insumos de Costa Rica relativos ao Questionário Mulheres Privadas de Liberdade das Américas, 9 de abril de 2021, pp. 8-10. Ver, além disso: Costa Rica, Código Penal, artigos 57 bis, 58 e 59.

<sup>472</sup> Em específico, só se permite a aplicação de prisão domiciliar em mulheres com filhos menores de idade ou com deficiência, quando a pena não excede um ano. Nesse mesmo sentido, Paraguai, Código Penal do Paraguai: Lei N°. 1.160/97, 1997, art. 42..

<sup>473</sup> Sobre o tema, ver a subseção “Uso excesivo de la prisión preventiva y falta de aplicación de medidas alternativas” do Cap. II.

<sup>474</sup> Sobre o tema, ver a subseção “Políticas contra el crimen organizado y su impacto en el encarcelamiento de mujeres” do Cap. II.

<sup>475</sup> Em específico, para que as pessoas sejam beneficiadas com a suspensão do cumprimento da pena, deve-se tratar de uma primeira condenação a pena de prisão que não exceda três anos. Nesse mesmo sentido, ver: Argentina, Código Penal, artigo 26.

<sup>476</sup> Em específico, a execução condicional da pena é aplicável apenas em relação a delitos punidos com uma pena privativa de liberdade que não exceda três anos. Além disso, para a aplicação de prisão domiciliar com monitoramento eletrônico, a pena imposta não deve exceder seis anos. Isso excluiria as pessoas condenadas por delitos de drogas, já que as penas aplicáveis para esses delitos variam entre 8 e 15 anos. Nesse mesmo sentido, Governo da Costa Rica, Nota Diplomática N° CROEA-AA-576-21, 9 de abril de 2021, pp. 8-10. Ver, além disso: Costa Rica, Código Penal, artigos 57 bis, 58 e 59.

<sup>477</sup> Sobre este particular, ver a seção “Política de drogas” do Cap. II.

peçoas a seu cargo, nem a situação especial de risco que enfrentam na detenção<sup>478</sup>. Consequentemente, a aplicação destes regulamentos tem um efeito discriminatório com base no gênero, na medida em que - ao limitar o recurso a medidas alternativas e outros benefícios da liberação a peçoas condenadas por delitos de droga ou criminalidade organizada, ou a penas de prisão elevadas - promovem um maior encarceramento feminino, uma vez que estes crimes - puníveis com penas de prisão pesadas - constituem as principais causas de detenção das mulheres.

194. Nesse sentido, considerando o impacto diferenciado do encarceramento das mulheres, as vantagens da aplicação de medidas alternativas e os efeitos que sua detenção gera sobre as peçoas sob seus cuidados, a CIDH enfatizou a necessidade de que os Estados incorporem uma perspectiva de gênero na criação e implementação de políticas destinadas a reduzir o uso obrigatório da prisão preventiva. Em particular, a prisão preventiva de mulheres mães ou grávidas, e daquelas que têm sob seus cuidados peçoas em situação especial de risco, deve ser considerada como uma medida de último recurso, e as medidas não privativas de liberdade devem ser priorizadas para permitir que elas cuidem das peçoas que dependem delas<sup>479</sup>. Diante disso, a CIDH insta os Estados a adotar disposições legislativas que permitam às mulheres acessar medidas alternativas e outros benefícios de liberação, independentemente do tipo de crime pelo qual foram condenadas ou do valor da pena.

**b) Não ter em conta todas as necessidades específicas de gênero**

195. Com base nas informações recolhidas, a Comissão observa com preocupação que os regulamentos sobre medidas alternativas que contemplam uma perspectiva de gênero não incorporam esta abordagem de forma abrangente, tendo em conta todas as necessidades específicas relacionadas com o gênero de todas as mulheres. Em particular, existem algumas alternativas sensíveis ao gênero na região<sup>480</sup>, sendo a prisão domiciliar a principal e, às vezes, a única alternativa. No entanto, essas medidas, ao incluir apenas alguns elementos específicos de gênero – como gravidez, maternidade, educação dos filhos e cuidados com outras peçoas – carecem de uma abordagem que aborde todos os elementos de gênero que fazem com que as mulheres enfrentem riscos diferenciados durante sua detenção<sup>481</sup>. Ao mesmo tempo, tais medidas tendem a reforçar o papel estereotipado das mulheres como mães e cuidadoras. Essa situação se traduz na exclusão do acesso a alternativas para mulheres que: (i) não são mães de crianças; ii) carecem de peçoas sob seus cuidados; iii) ter filhos adolescentes; ou, iv) são trans.<sup>482</sup> Sobre este último ponto, a CIDH recebeu informações que indicam que a concessão de benefícios a mulheres trans com base em sua identidade de gênero está intimamente

<sup>478</sup> Sobre esse tema específico, ver Caps. II e III. Além disso, sobre este particular em matéria de políticas sobre drogas, ver CIDH, *Informe sobre medidas dirigidas a reducir el uso de la prisión preventiva en las Américas*, párr. 200.

<sup>479</sup> CIDH, *Informe sobre medidas dirigidas a reducir el uso de la prisión preventiva en las Américas*, párr. 203.

<sup>480</sup> A CIDH recebeu informações sobre prisão domiciliar, mecanismos de vigilância eletrônica, programas de atenção na comunidade, tribunais de drogas e medidas aplicadas após a sentença. Ver as seções 'Medidas alternativas com perspectiva de gênero' e 'Medidas posteriores à sentença' do presente Capítulo.

<sup>481</sup> Sobre este particular, ver a seção "Situação especial de risco no contexto de privação de liberdade" do Cap. III.

<sup>482</sup> Nesse mesmo sentido, CIDH, Informação levada à CIDH por representante da APT y por una profesora investigadora da Universidad Autónoma de Chiapas durante a segunda reunião de peritas sobre mulheres privadas de liberdade da CIDH, 4 de junho de 2021; WOLA, *Presas en Casa: Mujeres en Arresto Domiciliario en América Latina*, julho de 2020, p. 9; e IDPC, *Leyes punitivas de drogas: 10 años socavando las Regras de Bangkok*, Março de 2021, p. 9.



ligada ao reconhecimento dessa identidade, que ainda continua sendo um obstáculo em alguns países<sup>483</sup>.

196. Diante disso, e levando em consideração que a maioria das mulheres está sujeita a processos penais pela prática de crimes menores não violentos que representam risco mínimo ou nulo para a sociedade, a Comissão destaca a necessidade de priorizar o uso de medidas alternativas à prisão, tanto à prisão preventiva quanto às penas de prisão em benefício de todas as mulheres. Nesse sentido, a CIDH destacou que sua aplicação, além de prevenir o encarceramento, diminui as taxas de reincidência e evita a desintegração e estigmatização da comunidade, ao mesmo tempo em que reduz os custos econômicos do uso da prisão<sup>484</sup>. Diante do exposto, a CIDH insta os Estados a incorporar uma perspectiva de gênero que integre todos os elementos específicos de gênero na criação e implementação de alternativas ao encarceramento. Essas medidas também devem levar em conta a função reprodutiva, o papel da maternidade e do cuidado das mulheres, a discriminação no exercício e gozo de seus direitos e o risco especial de violência que enfrentam na prisão decorrente da ausência de políticas prisionais com perspectiva de gênero<sup>485</sup>.

197. Em particular, os operadores da justiça devem considerar vários elementos, tais como: i) a posição particular e historicamente desfavorecida das mulheres na sociedade; (ii) sua vulnerabilidade socioeconômica; (iii) história de vitimização prévia; (iv) outras situações de risco ligadas à idade, etnia e local de origem, entre outras; (v) ausência de circunstâncias agravantes na prática do crime; e (vi) impacto diferencial da prisão em relação às pessoas sob seus cuidados<sup>486</sup>. Além disso, medidas alternativas devem ser acompanhadas pelo estabelecimento de programas com uma abordagem de direitos humanos e uma perspectiva de gênero destinados a abordar as causas que levaram ao envolvimento das mulheres na prática de crimes, a fim de promover sua reintegração social. Nesse sentido, a CIDH indicou que os Estados devem oferecer diferentes opções para resolver os problemas mais comuns que levaram essas mulheres a entrar em contato com o sistema de justiça criminal, como tratamento psicológico e programas de educação e treinamento para aumentar sua empregabilidade<sup>487</sup>.

198. Nesse sentido, como alternativas à prisão preventiva, a CIDH recomendou que os Estados considerem a aplicação de: i) a promessa de se submeter ao procedimento e não obstruir a investigação; (ii) obrigação de se submeter aos cuidados ou supervisão de uma determinada pessoa ou instituição; (iii) o dever de se reportar periodicamente ao juiz ou à autoridade por ele designada; (iv) proibição de saída da área territorial a ser determinada sem autorização prévia; (v) conservação de documentos de viagem; (vi) prestação, por si só ou por terceiros, de uma garantia econômica adequada; (vii) vigilância da sua

<sup>483</sup> CIDH, Informação levada à CIDH por representante da organização Corpora en Libertad durante a segunda reunião de peritas sobre mulheres privadas de liberdade da CIDH, 4 de junho de 2021.

<sup>484</sup> Nesse mesmo sentido, CIDH, Informe sobre medidas dirigidas a reducir el uso de la prisión preventiva en las Américas, párr. 228.

<sup>485</sup> De maneira similar, ver CIDH, Informe sobre medidas dirigidas a reducir el uso de la prisión preventiva en las Américas, párr. 204.

<sup>486</sup> Nesse mesmo sentido, ver: CIDH, Informe sobre medidas dirigidas a reducir el uso de la prisión preventiva en las Américas, párr. 203. Ademais, ver: ONU, Regras de Bangkok, Regra 57; e WOLA, IDPC y Dejusticia, Medidas alternativas al encarcelamiento para mujeres involucradas en el mercado de drogas, Maio de 2018, p. 3.

<sup>487</sup> CIDH, Informe sobre medidas dirigidas a reducir el uso de la prisión preventiva en las Américas, párr. 204.

localização física por meio de um dispositivo eletrônico de localização ou posicionamento; (viii) prisão em sua própria casa ou na de outra pessoa, sem supervisão ou com a supervisão que o juiz ordenar; e, ix) programas de justiça restaurativa<sup>488</sup>.

199. Além disso, como alternativa à prisão, a Comissão recomenda a aplicação de: i) sanções verbais; ii) sanções ou multas econômicas; iii) imposição de serviços comunitários; (iv) mediação com a participação da vítima; (v) penalidades envolvendo privação de direitos ou inabilitação; vi) restituição à vítima ou indenização; vii) o sistema de prova e de fiscalização judicial; (xviii) participação em programas e serviços comunitários; ix) a obrigação de frequentar regularmente um centro específico, nomeadamente um centro transitório; (x) tratamento voluntário com drogas; (xi) programas de justiça restaurativa; (xii) programas de cuidados de base comunitária; e, xiii) prisão domiciliar. Além disso, a CIDH recomenda o uso das seguintes medidas pós-sentença: i) absolvição absoluta ou condicional; (ii) liberdade condicional; iii) suspensão da execução da sentença; e iv) perdões<sup>489</sup>.

## 2. Medidas alternativas com perspectiva de gênero

200. A Comissão observa que as principais medidas alternativas com perspectiva de gênero<sup>490</sup> utilizadas pelos países das Américas em relação às mulheres acusadas e condenadas incluem: i) prisão domiciliar; ii) mecanismos eletrônicos de monitorização; iii) programas de cuidados comunitários; e, iv) tribunais ou tribunais de drogas.

### a) Prisão domiciliar

201. A Comissão observa que a prisão domiciliar se apresenta como a principal medida alternativa tanto à prisão preventiva quanto à prisão, o que contempla uma perspectiva de gênero, que foi priorizada no contexto da pandemia da COVID-19. Em particular, esta medida tem em conta a situação especial de risco em que as mulheres grávidas seriam colocadas ao privá-las da sua liberdade, bem como as consequências que a sua prisão teria sobre os seus filhos e outras pessoas a seu cargo<sup>491</sup>. Nesse sentido, a legislação permite, em geral, que tanto a medida cautelar de prisão preventiva em presídios quanto a pena privativa de liberdade sejam substituídas pela prisão no domicílio da mulher, nos seguintes casos: (i) gravidez<sup>492</sup>; (ii) após o parto, até 90 dias, seis meses ou um ano<sup>493</sup>;

<sup>488</sup> CIDH, *Informe sobre medidas dirigidas a reducir el uso de la prisión preventiva en las Américas*, párrs. 108 e 145.

<sup>489</sup> Nesse mesmo sentido, ver *Reglas mínimas de las Organización das Naciones Unidas sobre las medidas no privativas de la libertad (Reglas de Tokio)*, Resolución aprobada por la Asamblea General No. 45/110, 14 de dezembro de 1990, Reglas 8.2 e 9.1; e UNODC, *Manual sobre mujeres y encarcelamiento*, pp. 84, 108 e 115.

<sup>490</sup> Sobre o tema, la CIDH destaca que serán objeto de análisis solo las medidas que contienen previsiones específicas para favorecer su aplicación respecto de mujeres.

<sup>491</sup> Nesse mesmo sentido, CIDH, *Informe sobre medidas dirigidas a reducir el uso de la prisión preventiva en las Américas*, párrs. 209 e 212.

<sup>492</sup> Como alternativa à prisão preventiva, esta disposição é contemplada na Argentina, Brasil, Colômbia (nos últimos dois meses), Costa Rica, México (exceto em casos de prisão preventiva obrigatória, quando houver perigo de fuga ou risco social), Nicarágua (desde os últimos três meses), Paraguai (nos "últimos meses") e Uruguai (a partir do quinto mês). Além disso, como alternativa à prisão como condenação, a disposição é contemplada na Argentina, Costa Rica, Panamá e Peru (desde os últimos três meses). Nesse mesmo sentido, Governo da Argentina, Nota Diplomática No. IF-2021-34330903-APN-DCIMD#MRE, CIDH, 20 de abril de 2021, pp. 12, 14; Brasil, *Código de Processo Penal: Lei No. 3689*, 3 de outubro de 1941, art. 318; Colômbia, *Código de Procedimiento Penal Colombiano: Ley No. 906*, agosto 2004, art. 314; Costa Rica, *Código Procesal Penal - Ley No. 7594*, 10 de abril de 1996, art. 486 bis; Panamá, *Código Penal de la República de Panamá: Ley 14 de 2007*, 22 de maio de 2007, arts. 108 e 109; Peru, *Código Penal: Decreto Legislativo No. 635*, 3 de abril de 1991, art. 29-A; Paraguai, *Código Procesal Penal: Ley No. 1286*, 14 de julho de 1998, art. 238; Peru, *Código Penal: Decreto Legislativo No. 635*, 3 de abril de 1991, art. 29-A; e Uruguai, *Ley No. 19.293 - Código del Proceso Penal 2017*, modificado em 14 de julho de 2017, art. 228.

<sup>493</sup> Como alternativa à prisão preventiva, esta disposição é contemplada no Equador (até 90 dias) e na Colômbia (até seis meses). Como alternativa à pena de prisão, é contemplada na Bolívia e no Equador (até 90 dias), e no Panamá e Peru (até um ano). Ver: Bolívia, *Ley No. 2298 de Ejecución de Penas y Supervisión*, 20 de dezembro de 2001, art. 197; Colômbia, *Código de Procedimiento Penal*

(iii) durante o período de amamentação; <sup>(494)</sup>iv) a mulher é mãe de uma criança<sup>495</sup>; (v) a mulher é chefe de família e tem uma filha ou filho menor sob seus cuidados<sup>496</sup>; ou (vi) a mulher é responsável pelo cuidado de pessoas com deficiência<sup>497</sup> ou pessoas que enfrentam uma doença grave<sup>498</sup>.

**202.** Além disso, a CIDH toma nota do uso prioritário da prisão domiciliar no contexto da COVID-19 em benefício de pessoas que pertenceriam a grupos de risco especial, como parte das medidas para prevenir a propagação do vírus por meio da redução da população carcerária<sup>499</sup>. No que diz respeito às ações específicas voltadas para as mulheres, a CIDH destaca as medidas adotadas pela Argentina, Brasil, Chile e Colômbia. Em particular, na Argentina, durante 2020 e no contexto da pandemia, os tribunais priorizaram o uso da prisão domiciliar em mulheres, o que, segundo informações oficiais, "produziu uma redução considerável no número de mulheres atualmente alojadas em dispositivos sob a órbita do SPF".<sup>500</sup> No Brasil, o Conselho Nacional de Justiça emitiu a Recomendação nº 062/2020, que instou as autoridades judiciais a adotarem medidas para reduzir a população de pessoas privadas de liberdade, incluindo a aplicação de prisão domiciliar para gestantes<sup>501</sup>.

**203.** No Chile, a Lei nº 21.228 concedeu um perdão comutativo geral, modificando a prisão por prisão domiciliar, em benefício das mulheres condenadas que: (i) tenham cumprido um terço de sua pena e tenham cumprido um saldo igual ou inferior a 36 meses, estejam grávidas ou vivam na prisão com seu filho menor de dois anos de idade; ou, ii) ter cumprido metade da pena e ter saldo igual ou inferior a 36 meses restantes, ter idade igual ou

---

Colômbiano: Ley No. 906, agosto 2004, art. 314; Ecuador, Código Orgánico Integral Penal, 10 de fevereiro de 2014, arts. 537 e 624; Panamá, Código Penal de la República de Panamá: Ley 14 de 2007, 22 de maio de 2007, arts. 108 e 109; Peru, Código Penal: Decreto Legislativo No. 635, 3 de abril de 1991, art. 29-A; Peru, Código Penal: Decreto Legislativo No. 635, 3 de abril de 1991, art. 29-A.

<sup>494</sup> Como alternativa à prisão preventiva, contemplam esta disposição Paraguai, México (exceto em casos de prisão preventiva oficiosa, exista risco de fuga o impliquem um "risco social"), Nicaragua (até os 6 meses), Paraguai, y Uruguay (até um ano). Nesse mesmo sentido, México, Código Penal Federal, 14 de agosto de 1931, art. 55; Gobierno da Nicaragua, Nota Diplomática No. MPN-OEA/LAR/21-00097, 7 de abril de 2021, p. 2; Nicaragua, Código Procesal Penal, 13 de novembro de 2001, art. 176; Paraguai, Código Procesal Penal: Ley No. 1286, 14 de julho de 1998, art. 238; e Uruguay, Ley No. 19.293 - Código del Proceso Penal 2017, modificado em 14 de julho de 2017, art. 228.

<sup>495</sup> Como alternativa tanto à prisão preventiva quanto à pena de prisão, é contemplada pela Argentina (até 5 anos por lei e até 10 anos por prática judicial), e pelo Brasil e Costa Rica (até 12 anos). Além disso, como alternativa à pena de prisão, é contemplada pela Costa Rica. Nesse mesmo sentido, Gobierno da Argentina, Nota Diplomática nº IF-2021-34330903-APN-DCIMD#MRE, CIDH, 20 de abril de 2021, pp. 12, 14; Ministerio Público da Defesa, Argentina, Ref.: Questionário de Consulta Mulheres Privadas de Liberdade, 9 de abril de 2021, pp. 23-24; Brasil, Código de Processo Penal: Lei nº 3689, de 3 de outubro de 1941, art. 318; e Costa Rica, Código Processual Penal - Lei nº 7594, de 10 de abril de 1996, art. 486 bis.

<sup>496</sup> Como alternativa à prisão preventiva, esta disposição é contemplada na Colômbia. Além disso, como alternativa à prisão como condenação, é contemplada no Peru. Ambas as legislações exigem que: i) a mulher seja chefe de família; e ii) o filho "tenha estado sob seus cuidados". Nesse mesmo sentido, Colômbia, Código de Procedimiento Penal Colombiano: Ley No. 906, agosto 2004, art. 314; e Peru, Código Penal: Decreto Legislativo No. 635, 3 de abril de 1991, art. 29-A.

<sup>497</sup> Como alternativa à prisão preventiva, contemplam esta disposição Argentina, Brasil, Colômbia, e Costa Rica. Além disso, como alternativa à pena de prisão, contemplam Argentina, Brasil, Colômbia, e Costa Rica. Nesse mesmo sentido, Gobierno da Argentina, Nota Diplomática No. IF-2021-34330903-APN-DCIMD#MRE, CIDH, 20 de abril de 2021, pp. 12, 14; Brasil, Código de Processo Penal: Lei No. 3689, 3 de outubro de 1941, art. 318; Colômbia, Código de Procedimiento Penal Colombiano: Ley No. 906, agosto 2004, art. 314; Costa Rica, Código Procesal Penal - Ley No. 7594, 10 de abril de 1996, art. 486 bis; e Peru, Código Penal: Decreto Legislativo No. 635, 3 de abril de 1991, art. 29-A.

<sup>498</sup> Como alternativa à prisão como condenação, contempla esta disposição Costa Rica. Nesse mesmo sentido, Costa Rica, Código Procesal Penal - Ley No. 7594, 10 de abril de 1996, art. 486 bis.

<sup>499</sup> CIDH, Comunicado de Imprensa 212/20 - Frente a la pandemia del COVID-19, la CIDH manifiesta preocupación por la situación especial de riesgo que enfrentan las personas privadas de libertad en la región. Washington DC, 9 de setembro de 2020.

<sup>500</sup> Gobierno da Argentina, Nota Diplomática No. IF-2021-34330903-APN-DCIMD#MRE, CIDH, 20 de abril de 2021, p. 8.

<sup>501</sup> Nesse mesmo sentido, CIDH, Comunicado de Imprensa 066/20 - La CIDH urge a los Estados a garantizar la salud y la integridad de las personas privadas de libertad y sus familias frente a la pandemia del COVID-19. Washington DC, 31 de março de 2020; e Brasil, Recomendación No. 062/2020, adotada em 17 de março de 2020.

superior a 55 anos<sup>502</sup>. Na Colômbia, por meio do Decreto Legislativo nº 546-2020, o Ministério da Justiça e da Justiça previu a substituição de penas de prisão e prisão preventiva por prisão domiciliar temporária e detenção em benefício de, entre outros grupos, mulheres grávidas ou mulheres que vivem com seus filhos menores de três anos<sup>503</sup>.

## I. Desafios no uso da prisão domiciliar

204. Não obstante o fato de que o uso da prisão domiciliar impede que certos grupos de mulheres permaneçam nas prisões, a Comissão foi informada de várias críticas à sua aplicação. Especificamente, as informações recolhidas para a elaboração do presente relatório refletem as seguintes críticas: (i) a tónica principal na função reprodutiva ou no papel de prestação de cuidados das mulheres - sem prejuízo da proteção especial das mulheres grávidas, mães ou cuidadores - sem ter em conta os efeitos desproporcionados do encarceramento feminino em todas as mulheres, ou seja, sem incluir outros critérios diferenciais<sup>504</sup>; ii) uso frequente em detrimento de outras alternativas menos restritivas da liberdade; iii) a necessidade de ter um endereço fixo e adequado para a execução da medida; e, iv) a estigmatização social que essa medida acarreta quando acompanhada de dispositivos de vigilância eletrônica<sup>505</sup>. Por exemplo, no caso da Argentina, em seu Relatório de 2017, a CIDH destacou a falta de acompanhamento na aplicação dessas medidas, a consideração do status socioeconômico como elemento principal e a necessidade de mecanismos eletrônicos para aplicá-las<sup>506</sup>.

205. Além do exposto, em termos gerais, existem obstáculos no exercício dos direitos das mulheres sujeitas à prisão domiciliar, que, além de violar seus direitos, podem afetar as pessoas que vivem com elas ou estão sob seus cuidados. Em particular, os dados indicam que as mulheres da região que cumprem essa medida enfrentam: (i) dificuldades para sair de casa devido à falta ou atraso na concessão de autorizações judiciais, o que leva a desafios no acesso à alimentação, serviços de saúde e trabalho, bem como no cumprimento de suas responsabilidades familiares<sup>507</sup>; (ii) obstáculos para cumprir as tarefas domésticas diárias; especialmente quando não têm uma pessoa para apoiá-los<sup>508</sup>,

<sup>502</sup> Nesse mesmo sentido, CIDH, Comunicado de Imprensa 066/20 - La CIDH urge a los Estados a garantizar la salud y la integridad de las personas privadas de libertad y sus familias frente a la pandemia del COVID-19. Washington DC, 31 de março de 2020; e Chile, Ley No. 21.228, adotada em 17 de abril de 2020, artículos 2 e 3.

<sup>503</sup> Nesse mesmo sentido, CIDH, Comunicado de Imprensa 212/20 - Frente a la pandemia del COVID-19, la CIDH manifiesta preocupación por la situación especial de riesgo que enfrentan las personas privadas de libertad en la región. Washington DC, 9 de setembro de 2020; e Colômbia, Decreto Legislativo No. 546-2020, adotado em 31 de maio de 2020.

<sup>504</sup> Sobre este particular, ver el Cap. III del presente informe.

<sup>505</sup> Nesse mesmo sentido: WOLA, Prisión Preventiva en América Latina el impacto desproporcionado en mujeres privadas de libertad por delitos de drogas, junho de 2019, p. 12; e WOLA, Presas en Casa: Mujeres en Arresto Domiciliario en América Latina, julho de 2020, pp. 1, 5, 11; CIDH, Informação levada à CIDH pela organização WOLA durante uma reunião técnica sobre mulheres privadas de liberdade, 10 de fevereiro de 2022; e CIDH, Informação levada à CIDH por perita do CELS y una investigadora de la Universidad Autónoma de Chiapas durante a segunda reunião de peritas sobre mulheres privadas de liberdade da CIDH, 4 de junho de 2021.

<sup>506</sup> CIDH, Informe sobre medidas dirigidas a reducir el uso de la prisión preventiva en las Américas, párr. 214.

<sup>507</sup> Ver, WOLA, *et al.*, Resposta regional ao Questionário de consulta sobre mulheres privadas de liberdade, 2021, 23 de abril de 2021, pp. 26, 42. Além disso: CELS e Yo No Fui, Castigo a domicilio: La vida de las mujeres presas en sus casas, 2020; e WOLA, Prisión Preventiva en América Latina el impacto desproporcionado en mujeres privadas de libertad por delitos de drogas, junho de 2019, p. 14.

<sup>508</sup> Sobre o tema, WOLA, Prisión Preventiva en América Latina el impacto desproporcionado en mujeres privadas de libertad por delitos de drogas, junho de 2019, p. 12; e WOLA, Presas en Casa: Mujeres en Arresto Domiciliario en América Latina, julho de 2020, pp. 1, 5.

e iii) impossibilidade de se beneficiar de programas de assistência social devido à ausência de implementação de ações nesse sentido<sup>509</sup>.

**206.** Essa situação afeta profundamente as mulheres grávidas e mães de crianças pequenas. Nesse sentido, as mulheres grávidas às vezes são impedidas de comparecer a exames médicos com a frequência necessária devido ao atraso na concessão de autorizações de saída. Por sua vez, as mães de crianças pequenas enfrentam obstáculos para poder levá-las à escola ou ao médico, fazendo com que não possam frequentá-las regularmente<sup>510</sup>. Com base no que foi desenvolvido, a CIDH observa que as mulheres enfrentam o confinamento em casa sem uma política de acompanhamento que lhes garanta, pelo menos, cuidados de saúde adequados, renda econômica e capacidade de resolver questões básicas da vida cotidiana. Isso os coloca em uma situação de total dependência de outras pessoas, o que é impossível para quem não tem família ou rede social. Isso tem um impacto negativo tanto nas mulheres quanto nas pessoas sob seus cuidados, aprofundando sua posição histórica de desvantagem social<sup>511</sup>.

**207.** Além disso, a CIDH observa com preocupação que certas leis regulam a prisão domiciliar de mulheres grávidas ou mães apenas por um determinado período. Em particular, adverte que tais regulamentos não levam em consideração o impacto desproporcional do encarceramento de mulheres na vida de seus filhos, independentemente de sua idade<sup>512</sup>. É o caso da Bolívia, Colômbia, Equador e Panamá. Essas legislações estabelecem que as mulheres só podem permanecer sob essa medida até 90 dias após o nascimento na Bolívia e no Equador, seis meses na Colômbia e um ano no Panamá. No caso do Equador, esse período pode ser prorrogado por mais 90 dias apenas no caso de a filha ou filho nascer com doenças "que exijam cuidados"<sup>513</sup>maternos".

## **b) Mecanismos de monitoramento eletrônico**

**208.** A prisão domiciliar às vezes é acompanhada por dispositivos de vigilância eletrônica, em particular, por disposições legislativas na Costa Rica, Equador e Peru, ou pela prática judicial na Argentina<sup>514</sup>. Por exemplo, na Argentina, apesar de os regulamentos estabelecerem que a prisão pode ser feita sem supervisão, a prática majoritária dos tribunais é conceder prisão domiciliar acompanhada do uso de tornozeleiras eletrônicas<sup>515</sup>. Para tanto, com o objetivo de aumentar o número de mulheres beneficiárias, o Ministério da Justiça estabeleceu prioridades para o acesso às tornozeleiras disponíveis, na seguinte

<sup>509</sup> Nesse mesmo sentido, MPD, Argentina, Ref.: Questionário de Consulta sobre Mulheres Privadas de Liberdade, 9 de abril de 2021, p. 25.

<sup>510</sup> WOLA, *et al.*, Resposta regional ao Questionário de consulta sobre mulheres privadas de liberdade, 23 de abril de 2021, pp. 26, 42-43.

<sup>511</sup> Nesse mesmo sentido, ver: WOLA, *et al.*, Resposta regional ao Questionário de consulta sobre mulheres privadas de liberdade, 2021, 23 de abril de 2021, pp. 42-43.

<sup>512</sup> Sobre o tema, ver a seção "Impacto diferenciado do encarceramento sobre mulheres e pessoas sob seus cuidados" do Cap. II.

<sup>513</sup> Nesse mesmo sentido, Bolívia, Ley No. 2298 de Ejecución de Penas y Supervisión, 20 de dezembro de 2001, art. 197; Colômbia, Ley No. 906, 1 de setembro de 2004, art. 314; Ecuador, Código Orgánico Integral Penal, 10 de fevereiro de 2014, arts. 537 e 624; e Panamá, Código Penal de la República de Panamá: Ley 14 de 2007, 22 de maio de 2007, art. 109.

<sup>514</sup> Sobre o tema, Costa Rica, Código Procesal Penal - Ley No. 7594, 10 de abril de 1996, art. 486 bis; Ecuador, Código Orgánico Integral Penal, 10 de fevereiro de 2014, arts. 537 e 624; e Peru, Código Penal: Decreto Legislativo No. 635, 3 de abril de 1991, art. 29-A.

<sup>515</sup> Ministério Público da Defesa, Argentina, Ref.: Questionário de Consulta sobre Mulheres Privadas de Liberdade, 9 de abril de 2021, p. 23.



ordem: (i) gestantes, (ii) mães de crianças menores de cinco anos ou de pessoa com deficiência, e (iii) mães de crianças entre cinco e dez anos de idade<sup>516</sup>.

209. A este respeito, a CIDH recebeu informações que mostram que a principal vantagem do uso de dispositivos de vigilância eletrônica é que facilitaria o acesso à prisão domiciliar nos casos em que os tribunais não estivessem dispostos a conceder esse benefício<sup>517</sup>. Além disso, permitiria que as mulheres se ausentassem de casa. A título de exemplo, a legislação costarriquenha prevê expressamente que os tribunais podem conceder autorizações para sair de casa<sup>518</sup>. No entanto, o Comité também toma nota dos domínios de preocupação. A este respeito, em seu Relatório de 2017, a CIDH destacou sua preocupação com o duplo controle que implica o uso de mecanismos de monitoramento eletrônico quando acompanham a imposição de uma medida alternativa<sup>519</sup>. Além disso, a sociedade civil e as organizações de direitos humanos destacam a punição adicional da vigilância eletrônica, a intensificação do controle sobre as mulheres e seus grupos familiares<sup>520</sup> e a estigmatização por ter um dispositivo visível<sup>521</sup>.

### c) Programas de Cuidados Comunitários

210. A Comissão destaca a adoção de programas de atenção comunitária como alternativas às penas de prisão para mulheres em risco, implementados na Costa Rica e nos estados de Nova York e Oklahoma nos Estados Unidos. Em particular, na Costa Rica, a Unidade de Avaliação Preliminar ou os Conselhos Interdisciplinares das Prisões podem recomendar a colocação em centros de cuidados comunitários ou semi-institucionais de qualquer pessoa condenada pela primeira vez cuja pena de prisão não exceda oito anos. Embora essa medida possa ser aplicada em benefício de todas as pessoas, ela exige menos requisitos para mulheres em risco. Especificamente, a pena pode ser de até doze anos de prisão quando se trata de mulheres condenadas pela primeira vez que cometeram um crime motivado por sua situação de risco. Para determinar essa situação, são levados em consideração os seguintes elementos: i) estar em situação de pobreza; ii) ser responsável pelo cuidado e cuidado financeiro de "familiares dependentes"; iii) ter uma deficiência ou, iv) ser vítima de violência de gênero. Nesses casos, o "Nível de Atenção à Mulher" é responsável pela assistência à mulher, juntamente com o Instituto Nacional da Mulher<sup>522</sup>.

211. Por sua vez, Nova York tem o *Programa Casa da Justiça*, administrado pela Associação de Prisões Femininas do estado, que trabalha com o Gabinete do Procurador Distrital de Nova York para identificar mulheres que atendem aos requisitos para participar. Em particular, o programa permite que mulheres condenadas no sistema penal

<sup>516</sup> Nesse mesmo sentido, Governo da Argentina, Nota Diplomática No. IF-2021-34330903-APN-DCIMD#MRE, CIDH, 20 de abril de 2021, p. 12; e MPD, Argentina, Ref.: Questionário de Consulta sobre Mulheres Privadas de Liberdade, 9 de abril de 2021, p. 23.

<sup>517</sup> MPD, Argentina, Ref.: Questionário de Consulta sobre Mulheres Privadas de Liberdade, 9 de abril de 2021, p. 24.

<sup>518</sup> Costa Rica, *Código Procesal Penal - Ley No.7594*, 10 de abril de 1996, artículo 486 bis.

<sup>519</sup> Nesse mesmo sentido, ver CIDH, *Informe sobre medidas dirigidas a reducir el uso de la prisión preventiva en las Américas*, párr. 214.

<sup>520</sup> MPD, Argentina, Ref.: Questionário de Consulta sobre Mulheres Privadas de Liberdade, 9 de abril de 2021, p. 24.

<sup>521</sup> CIDH, Informação levada à CIDH por representantes de WOLA e el IDPC durante uma reunião técnica sobre mulheres privadas de liberdade, 10 de fevereiro de 2022.

<sup>522</sup> Nesse mesmo sentido, Governo de Costa Rica, Nota Diplomática No. CROEA-AA-576-21, 9 de abril de 2021, p. 8. Ademais, ver: Costa Rica, *Decreto N° 40849-JP - Reglamento del Sistema Penitenciario Nacional*, adotado el 9 de janeiro de 2018, artículos 177 e 179.



de Nova York a penas de prisão de seis meses ou mais por um crime continuem morando em suas casas na medida em que participam de diferentes programas e serviços de saúde e educação, que buscam abordar as causas que levaram ao seu envolvimento na prática de crimes que levaram à sua prisão<sup>523</sup>. Da mesma forma, em Oklahoma, com o apoio da sociedade civil, foi implementado o programa "ReMerge" que aceita mulheres encaminhadas pelo Gabinete do Procurador Distrital de Oklahoma, em particular, tem como alvo mães de filhos menores que enfrentam acusações de crimes não violentos. Assim, este programa fornece serviços e oferece moradia segura e acesso a cuidados de saúde, incluindo recuperação de vícios. Dessa forma, uma vez que as mulheres participantes se formam no programa, elas se tornam elegíveis para ter suas acusações dispensadas<sup>524</sup>.

#### d) Tribunais de drogas

212. Nos últimos anos, como medida alternativa ao encarceramento tanto em prisão preventiva quanto em pena de prisão, vários países da região adotaram ou estão considerando a adoção de programas de tratamento de drogas supervisionados judicialmente, conhecidos como "tribunais de drogas". Por meio de sua aplicação, as pessoas que foram submetidas a processos criminais por cometer crimes menores relacionados ao uso problemático ou dependente de drogas - incluindo aquelas que cometem crimes menores para pagar por seu consumo - ou por consumo ou porte para uso pessoal, são desviadas para outras instituições para receber tratamento<sup>525</sup>. Em relação ao tratamento, em reunião realizada com a Comissão Interamericana para o Controle do Abuso de Drogas (CICAD), a CIDH foi informada de que tal tratamento seria prestado independentemente das condições judiciais que as pessoas devem cumprir por ordem das autoridades judiciais, o que significa que, na maioria dos casos, seria prestado como um serviço complementar ao processo judicial. Além disso, a CICAD informou sobre seu trabalho em programas de encaminhamento primário destinados a dissociar antecipadamente as pessoas dos processos criminais, sem que se tornem sujeitos processuais<sup>526</sup>.

213. Alguns dos estados da região que adotaram o modelo de cortes de medicamentos, ou onde ele está sendo considerado, são – além dos Estados Unidos – Bahamas, Chile, Costa Rica e México; enquanto estão em fase piloto ou estão sendo considerados, na Argentina, Barbados, Belize, Colômbia, Panamá, Peru, República Dominicana e Trinidad e Tobago<sup>527</sup>. Por exemplo, o Programa *Mulheres em Recuperação*, implementado pela

<sup>523</sup> Nesse mesmo sentido, WOLA, *Justice Home: Alternativas al Encarcelamiento para Derribar Barreras y Apoyar a las Familias*, en *Gênero y políticas de drogas: enfoques innovadores frente a las leyes de drogas y el encarcelamiento*, p. 1.

<sup>524</sup> Ver: *ReMerge*, 2022. Ademais, ver: Vera, *Alternatives to incarceration for moms aim to strengthen families*, 10 de agosto de 2015.

<sup>525</sup> Nesse mesmo sentido, CIDH, *Informe sobre medidas dirigidas a reducir el uso de la prisión preventiva en las Américas*, párr. 146. Nesse mesmo sentido, Além disso: CIDH, Informação levada à CIDH pela CICAD durante uma reunião técnica, 1 de setembro de 2022.

<sup>526</sup> De maneira particular, a CICAD referiu-se às ações que estão sendo realizadas no âmbito do Plano de Ação Hemisférico sobre Drogas 2021-2025, que incluem, entre outras, apoiar os Estados na formulação e implementação de alternativas ao encarceramento de pessoas criminalizadas por delitos leves não violentos relacionados a drogas, independentemente de seu marco jurídico. Nesse cenário, promovem que os tratamentos implementados no âmbito dos tribunais de drogas sejam baseados em evidências científicas, contenham programas médico e psicossocial e respeitem o consentimento informado, entre outras questões. Nesse mesmo sentido, CIDH, Informação levada à CIDH pela CICAD durante uma reunião técnica, 1º de setembro de 2022. Além disso, ver: CICAD, *Plan de Acción Hemisférico sobre Drogas 2021-2025*, aprovado no sexagésimo oitavo período ordinário de sessões da CICAD em Bogotá, D.C. e Colômbia, celebrado entre 9 e 11 de dezembro de 2020.

<sup>527</sup> Social Science Research Council, *Tribunales de Tratamiento de Drogas en las Américas*, Outubro de 2018. Ademais, ver: WOLA, IDPC y Dejusticia, *Medidas alternativas al encarcelamiento para mujeres involucradas en el mercado de drogas*, Maio de 2018, [doravante *Medidas alternativas al encarcelamiento para mujeres involucradas en el mercado de drogas*], p. 5.

sociedade civil no estado de Oklahoma, nos Estados Unidos, é gratuito e voltado para mulheres acusadas de crimes não violentos relacionados a drogas. Para serem elegíveis, as mulheres devem se declarar culpadas da prática do crime pelo qual são acusadas. Sob sua estrutura, os beneficiários permanecem livres enquanto recebem abuso de substâncias e tratamento de saúde mental, bem como treinamento de preparação para o trabalho e apoio à reunificação familiar<sup>528</sup>. Segundo dados da Associação Católica de Saúde dos Estados Unidos, no estado de Oklahoma, de 2009 a dezembro de 2018, quase 400 mulheres teriam concluído o programa, em relação às quais a taxa de reincidência foi de 6,7%.<sup>529</sup>

**214.** Como a Comissão salientou, as principais vantagens destes modelos são reduzir: (i) o encarceramento de pessoas que cometeram delitos menores e não violentos associados ao seu consumo de drogas; (ii) taxas de reincidência; e (iii) os custos econômicos associados ao encarceramento<sup>530</sup>. Apesar disso, há críticas sobre a aplicação dos tribunais de drogas. A este respeito, a CIDH referiu-se ao seguinte: i) esses modelos respondem principalmente ao tratamento de natureza judicial, e não de saúde pública; e ii) violações de direitos humanos ocorrem frequentemente em centros de tratamento<sup>531</sup>.

**215.** Além disso, a sociedade civil apontou que outras das principais críticas consistiriam em: i) o uso ineficiente de recursos quando pessoas que não sofrem de problemas de consumo optam por participar desses programas para evitar a prisão; ii) essa culpa deve ser admitida para ter acesso ao tratamento; iii) ausência de profissionais de saúde para determinar se a pessoa tem ou não dependência de drogas; e (iv) a prática judicial de impor penas mais severas àqueles que não cumprem seu programa de tratamento<sup>532</sup>. Em particular, no que diz respeito aos tribunais de drogas na América Latina e no Caribe, o *Conselho de Pesquisa em Ciências Sociais* indicou que: (i) haveria falta de informações detalhadas e atualizadas; (ii) vários programas acarretariam penalidades severas, como sanções durante o curso do tratamento; (iii) os programas exigiriam que os participantes se abstivessem do uso de drogas durante o tratamento, caso contrário, poderiam ser sancionados; e (iv) a maioria dos países não teria capacidade para fornecer tratamento adequado a todos os participantes<sup>533</sup>.

### 3. Medidas posteriores à condenação

**216.** A CIDH recebeu informações sobre medidas com enfoque de gênero aplicadas após a sentença que levou à liberação de mulheres condenadas, adotadas pela Bolívia e Costa Rica. Em particular, a Bolívia implementou perdões sensíveis ao gênero, que são

<sup>528</sup> Nesse mesmo sentido, ver Family&Children's Services, *Women in Recovery*, 2022; e Catholic Health Association of the United States, *Tulsa's Women in Recovery provides alternative to prison*, 1 de dezembro de 2018. Ademais, ver: Vera, *Alternatives to incarceration for moms aim to strengthen families*, 10 de agosto de 2015.

<sup>529</sup> Catholic Health Association of the United States, *Tulsa's Women in Recovery provides alternative to prison*, 1 de dezembro de 2018.

<sup>530</sup> Nesse mesmo sentido, CIDH, *Informe sobre medidas dirigidas a reducir el uso de la prisión preventiva en las Américas*, párrs. 147 e 149. Além disso, WOLA, IDPC y Dejusticia, *Medidas alternativas al encarcelamiento para mujeres involucradas en el mercado de drogas*, p. 5.

<sup>531</sup> CIDH, *Informe sobre medidas dirigidas a reducir el uso de la prisión preventiva en las Américas*, párrs. 150-152.

<sup>532</sup> WOLA, IDPC y Dejusticia, *Medidas alternativas al encarcelamiento para mujeres involucradas en el mercado de drogas*, pp. 5-6.

<sup>533</sup> Social Science Research Council, *Tribunales de Tratamiento de Drogas en las Américas*, outubro de 2018.

apresentados como uma medida pós-sentença<sup>534</sup>, e teriam resultado em uma diminuição no número de mulheres privadas de liberdade. Nesse sentido, entre 2012 e 2021, foram emitidas nove Portarias Presidenciais<sup>535</sup> que incluíam cláusulas que beneficiavam: gestantes, mulheres com filhos amamentando, chefes de família, mães e pais responsáveis pelo cuidado de filhos menores, entre outros grupos<sup>536</sup>. Especificamente, o Decreto de Indulto e Anistia em vigor desde fevereiro de 2021, incorporou pela primeira vez na cláusula de exclusão que impede a concessão do benefício a pessoas em determinadas circunstâncias, uma ressalva de não aplicação da exclusão a grupos em situação de vulnerabilidade. Esta exceção permite a concessão de indulto a: i) gestantes; ii) mulheres com mais de 55 anos de idade; e, iii) pessoas encarregadas de cuidar de crianças menores de 12 anos ou pessoas com deficiência que não podem cuidar de si mesmas<sup>537</sup>. Nesse contexto, de acordo com dados da Direção Geral do Regime Penitenciário fornecidos à sociedade civil, de 2012 a 2021 foram beneficiadas um total de 2.392 mulheres, representando 24% do total de pessoas beneficiadas<sup>538</sup>.

217. Por sua vez, em relação à Costa Rica, a CIDH aprecia a política criminal adotada pelo país, que visa a beneficiar as mulheres em risco envolvidas na prática de crimes relacionados ao narcotráfico. Em particular, em 2013, foi adotada a Lei nº 9161, que alterou o artigo 77 da Lei nº 8204, destinada a regular as condutas criminosas relacionadas a drogas. Esta reforma previa a aplicação de medidas alternativas em benefício das mulheres condenadas por tráfico de droga para as prisões e que preenchessem uma das seguintes condições: (i) estar em situação de pobreza; ii) ser "chefes de família em condição de vulnerabilidade"; iii) estar a cargo de pessoas em situação de vulnerabilidade, como menores, idosos ou pessoas com deficiência; ou iv) ser idoso "em condições de vulnerabilidade". Entre as medidas alternativas a serem consideradas, além da prisão domiciliar, estão: liberdade assistida, "centros de confiança" e liberdade "restrita" com dispositivos eletrônicos<sup>539</sup>. Nesse cenário, de acordo com os dados mais atualizados disponíveis, até meados de 2017, a aplicação dessa lei havia permitido a liberação imediata de pelo menos 120 mulheres<sup>540</sup>.

<sup>534</sup> Sobre o indulto como medida de não-privação da liberdade que se aplica de forma posterior à sentença, ver: UNODC, Manual sobre medidas no privativas de la libertad que responden a las cuestiones de género, Agosto de 2021, pp. 44 e 56.

<sup>535</sup> Em específico, Decretos Presidenciais (DP): i) DP No. 1445 de 2012, ii) DP 1723 de 2013; iii) DP No. 2131 de 2014; iv) DP No. 2437 de 2015; v) DP 3030 de 2016; vi) DP No. 3519 de 2018; vii) DP No. 3756 de 2019; viii) DP No. 4226; e ix) DP No. 4461 de 2021. Ver, Governo da Bolívia, Nota Diplomática No. MPB-OEA-NV116-21, 1 de junho de 2021, pp. 11-12; e CIDH, Informação levada à CIDH pela organização Fundación Construir de Bolívia mediante documento eletrônico, 16 de junho de 2022.

<sup>536</sup> Nesse mesmo sentido, WOLA y Equis, Experiencias de amnistías, indultos, y reducciones de penas relacionadas con delitos de drogas en las Américas, 7 de janeiro de 2020.

<sup>537</sup> Nesse mesmo sentido, Bolívia, Decreto Supremo No. 4461, adotado em 18 de fevereiro de 2021. Ademais, ver: Cladem Bolívia, et al., Contribuições da Sociedade Civil à Relatoria sobre os Direitos das Pessoas Privadas de Liberdade, 12 de abril de 2021, p. 26.

<sup>538</sup> CIDH, Informação levada à CIDH pela organização Fundación Construir de Bolívia mediante documento eletrônico, 16 de junho de 2022.

<sup>539</sup> CIDH, Informe sobre medidas dirigidas a reducir el uso de la prisión preventiva en las Américas, párr. 211. Ademais, ver: Costa Rica, Decreto Legislativo No. 9161 que incorpora la modificación del artículo 77 - Expediente No. 17.980, adotado em 30 de julho de 2016.

<sup>540</sup> Ver WOLA, Criminal Record Reform in Costa Rica: A Step toward Proportionality and Improved Prospects For Women's Lives after Prison, 29 de junho de 2017, citado em: UNODC, Manual sobre medidas no privativas de la libertad que responden a las cuestiones de género, Agosto de 2021, p. 75.

## **B. Obstáculos à implementação de medidas alternativas com perspectiva de gênero**

### **1. Desafios no acesso a medidas alternativas**

**218.** A CIDH observa com preocupação que, apesar dos esforços realizados por alguns Estados da região para implementar medidas alternativas com perspectiva de gênero, as mulheres enfrentam decisões judiciais influenciadas por estereótipos de gênero e obstáculos materiais, particularmente diante da exigência de acusação, a falta de recursos econômicos para pagar por essas medidas e a ausência de um lar adequado.

#### **a) Decisões judiciais influenciadas por estereótipos de gênero**

**219.** A Comissão recebeu informações de que a aplicação de medidas alternativas em benefício das mulheres é frequentemente limitada pela existência de estereótipos de gênero sobre o papel das mulheres nas decisões judiciais. Em particular, os dados indicam que as decisões das autoridades judiciais seriam influenciadas por estereótipos de gênero, o que resultaria em negações do uso de alternativas usando argumentos morais sobre o comportamento feminino, como o conceito de "mãe ruim" segundo o qual uma mulher que cometeu um crime é perigosa e, como tal, ela não pode cumprir seu papel de mãe. De acordo com esses preconceitos, as mulheres em conflito com a lei penal teriam sido inescrupulosas sobre o futuro de seus filhos, teriam uma "personalidade nociva" ou representariam um "perigo moral" para eles<sup>541</sup>.

**220.** Além disso, de acordo com as informações disponíveis, é comum que as autoridades judiciais neguem o uso de alternativas às mulheres se não puderem provar que eram responsáveis pelo cuidado e educação de seus filhos antes de seu encarceramento. Às vezes, alguns juízes até exigem requisitos que não estão contemplados na lei – por exemplo, a exigência de que a gravidez seja arriscada ou que a criança tenha problemas de saúde<sup>542</sup>. Além disso, mesmo em países onde não há restrições ao acesso a alternativas por tipo de crime, esses estereótipos seriam usados com mais frequência ao analisar a aplicação de alternativas a mulheres acusadas ou condenadas por crimes relacionados a drogas, uma vez que os operadores da justiça rejeitariam pedidos de medidas alternativas com base na "periculosidade" desses crimes e no risco para as crianças "se a mãe for em liberdade".<sup>543</sup> Em relação aos fatores desse fenômeno, a CIDH adverte que a falta de treinamento e conscientização das autoridades judiciais é apresentada como a principal causa que leva ao uso de papéis de gênero ao decidir sobre a aplicação de medidas alternativas.

**221.** À luz do que foi desenvolvido, e com o objetivo de erradicar os estereótipos de gênero que impedem as mulheres de se beneficiarem de alternativas ao encarceramento, a Comissão insta os Estados a garantir a formação obrigatória e permanente em parâmetros

<sup>541</sup> Nesse mesmo sentido, ver: WOLA, et al., Resposta regional ao Questionário de consulta sobre mulheres privadas de liberdade, 2021, 23 de abril de 2021, p. 41; e MPD, Argentina, Ref.: Questionário de Consulta sobre Mulheres Privadas de Liberdade, 9 de abril de 2021, pp. 8-9. Ademais, ver: Servicio Público Provincial de Defensa Penal – Poder Judicial de la Provincia de Santa Fe, Argentina, Questionário de consulta sobre mulheres privadas de liberdade, 12 de abril de 2021, pp. 69-70.

<sup>542</sup> Nesse mesmo sentido, Parlamento do Uruguai – Comisionado Parlamentario Penitenciario, Informe especial: prisión domiciliaria asistida para madres con hijos a su cargo en el proceso penal, 28 de outubro de 2021, p. 25.

<sup>543</sup> CIDH, Informação levada à CIDH por perita da APT durante a segunda reunião de peritas sobre mulheres privadas de liberdade da CIDH, 4 de junho de 2021.

interamericanos sobre direitos humanos, gênero, interculturalidade, interseccionalidade e privação de liberdade na capacitação das autoridades encarregadas do processo penal responsáveis pela tomada de decisões. Da mesma forma, os Estados devem desenvolver planos estratégicos para aumentar a conscientização de gênero entre as autoridades de justiça sobre a importância da independência e autonomia em suas ações, que promovam o uso de medidas alternativas à prisão em benefício das mulheres<sup>544</sup>. Além disso, a CIDH insta os Estados a estabelecer mecanismos de responsabilização pela conduta dos funcionários que impeçam as mulheres de se beneficiarem de medidas alternativas baseadas em declarações, insinuações e alusões estereotipadas.

## b) Obstáculos materiais

222. A Comissão observa que existem obstáculos materiais que impedem as mulheres de se beneficiarem de medidas alternativas à prisão, que estão relacionados principalmente com: i) a exigência de arraigo; (ii) escassez de recursos financeiros para cobrir os custos de algumas medidas alternativas; e, (iii) além disso, no caso de prisão domiciliar, a falta de uma pessoa para colaborar com os afazeres domésticos e a ausência de um domicílio adequado. No que diz respeito ao arraigo, é comum que as autoridades judiciais exijam que as mulheres tenham o arraigo como requisito para a concessão de alternativas à prisão preventiva, o que por vezes pode constituir um impedimento ao acesso ao benefício tendo em vista a exigência de material probatório para comprová-lo<sup>545</sup>. Assim, por exemplo, no caso de não ter casa, emprego ou família ou grupo social fixo para acompanhá-la, as autoridades judiciais consideram que a mulher não tem raízes, o que leva à presunção automática de que existe perigo de fuga<sup>546</sup>. A este respeito, a CIDH recorda que a exigência de demonstrar raízes na comunidade pode constituir uma medida discriminatória quando não está disponível para pessoas em situação de vulnerabilidade econômica<sup>547</sup>.

223. Por outro lado, a falta de recursos financeiros para financiar os custos das alternativas ao encarceramento impede que as mulheres tenham acesso a: (i) fiança, (ii) monitoramento eletrônico em países onde os beneficiários devem pagar fiança, ou (iii) fiança para acessar prisão domiciliar quando apropriado<sup>548</sup>. Além disso, a CIDH recebeu informações de que os juízes às vezes exigem que as mulheres demonstrem que possuem recursos suficientes para garantir sua subsistência durante a implementação das alternativas. Isso teria resultado na recusa de concessão destas medidas quando as mulheres não têm um contrato de trabalho ou uma conta bancária<sup>549</sup>.

<sup>544</sup> Em sentido similar, CIDH, *Informe sobre medidas dirigidas a reducir el uso de la prisión preventiva en las Américas*, párr. 83.

<sup>545</sup> CSS, Resposta ao questionário de consulta sobre mulheres privadas de liberdade, Colômbia, 10 de abril de 2021, p. 18.

<sup>546</sup> Nesse mesmo sentido, ver CIDH, Informação levada à CIDH por experta da organização WOLA durante a segunda reunião de peritas sobre mulheres privadas de liberdade da CIDH, 4 de junho de 2021; Governo de Costa Rica, Nota Diplomática No. CROEA-AA-576-21, 9 de abril de 2021, p. 22; MPD, Argentina, Ref.: Questionário de Consulta sobre Mulheres Privadas de Liberdade, 9 de abril de 2021, p. 25; Servicio Público Provincial de Defensa Penal – Poder Judicial Provincia de Santa Fe, Argentina, Questionário de consulta sobre mulheres privadas de liberdade, 12 de abril de 2021, p. 69.

<sup>547</sup> CIDH, *Informe sobre el uso de la prisión preventiva en las Américas*, OEA/Ser.L/V/II, Doc. 46/13, aprobado em 30 dezembro 2013, párr. 323.

<sup>548</sup> Nesse mesmo sentido, ver: CIDH, *Situación de derechos humanos en Guatemala*, párr. 409; CIDH, Informação levada à CIDH por WOLA durante uma reunião técnica sobre mulheres privadas de liberdade, 10 de fevereiro de 2022; e Vera Institute of Justice, *Overlooked: Women and Jails in an Era of Reform*, 2016, p. 29. Ver Além disso: Prison Policy Initiative, *Prisons and jails will separate millions of mothers from their children in 2022*, 4 de maio de 2022; e Prison Policy Initiative, *How does unaffordable money bail affect families?*, 15 de agosto de 2018.

<sup>549</sup> CIDH, Informação levada à CIDH por representante da organização Fundación Construir de Bolívia durante a segunda reunião de peritas sobre mulheres privadas de liberdade da CIDH sobre mujeres privadas de libertad, 4 de junho de 2021.



224. A este respeito, a Comissão reitera que a colocação de uma fiança ou fiança como medida para garantir o julgamento pode constituir uma medida discriminatória quando não leva em conta a situação pessoal das mulheres acusadas<sup>550</sup>. Na mesma linha, o UNODC se referiu ao aumento da probabilidade de que as mulheres não consigam pagar a fiança exigida para a fiança devido à sua desvantagem econômica na maioria das sociedades<sup>551</sup>. Em particular, no caso da vigilância eletrônica, a CIDH recorda que os Estados devem adotar as medidas necessárias para garantir que a aplicação desses mecanismos esteja de acordo com os critérios de igualdade material, e não constitua uma medida discriminatória em detrimento das pessoas que não têm capacidade econômica para pagar por eles. Portanto, caso tenha sido comprovada a incapacidade do potencial beneficiário de pagar, outra medida de segurança não privativa de liberdade deve necessariamente ser utilizada, ou não cobrar pelo uso dos mecanismos em questão<sup>552</sup>.
225. Da mesma forma, no caso específico da prisão domiciliar, é comum que os sistemas de justiça exijam que as mulheres: (i) tenham pessoas para auxiliar nas tarefas domésticas diárias; e ii) dispor de habitações adequadas, nomeadamente, que sejam fixas, verificáveis, localizadas em locais onde as forças de segurança possam aceder sem risco, e no caso de monitorização eletrônica, que disponham de condições adequadas para a instalação de sensores<sup>553</sup>. Esses requisitos excluiriam mulheres que não têm residência fixa e aquelas que vivem em áreas consideradas perigosas.
226. Nesse contexto, a CIDH adverte que essas demandas têm efeitos discriminatórios, pois significam que apenas mulheres com redes de apoio e recursos econômicos garantidos estão em condições de solicitar alternativas à prisão, ou seja, que, como a CIDH analisou ao longo deste relatório, representam uma minoria em detenção. Isso afeta a maioria deles de forma diferente, que estão envolvidos na prática de crimes devido a fatores relacionados à falta de oportunidades de trabalho, exclusão social e pobreza. Em particular, a colocação de uma caução ou caução como medida para garantir o julgamento pode constituir uma medida discriminatória quando não leva em consideração as circunstâncias pessoais das mulheres acusadas<sup>554</sup>. Na mesma linha, o UNODC se referiu ao aumento da probabilidade de que as mulheres não consigam pagar a fiança exigida para a fiança devido à sua desvantagem econômica na maioria das sociedades<sup>555</sup>.
227. Diante disso, a Comissão enfatiza que os Estados devem garantir que as mulheres não sejam discriminadas na aplicação de alternativas ao encarceramento por causa de sua vulnerabilidade social ou econômica. A este respeito, com base no que o UNODC indicou, a CIDH afirma que a falta de moradia adequada, emprego, recursos econômicos para pagar as medidas ou uma família que ofereça seu apoio não deve, em nenhum caso,

550 Nesse mesmo sentido, CIDH, *Informe sobre el uso de la prisión preventiva en las Américas*, OEA/Ser.L/V/II, Doc. 46/13, aprobado em 30 dezembro 2013, párr. 323.

551 UNODC, *Manual sobre mujeres y encarcelamiento*, p. 109.

552 CIDH, *Informe sobre medidas dirigidas a reducir el uso de la prisión preventiva en las Américas*, párr. 134.

553 Nesse mesmo sentido, MPD, Argentina, Ref.: Questionário de Consulta sobre Mulheres Privadas de Liberdade, 9 de abril de 2021, p. 25; CIDH, Informação levada à CIDH por experta da organização WOLA durante uma reunião técnica sobre mulheres privadas de liberdade, 10 de fevereiro de 2022; e WOLA, et al., Resposta regional ao Questionário de consulta sobre mulheres privadas de liberdade, 2021, 23 de abril de 2021, p. 42.

554 Nesse mesmo sentido, CIDH, *Informe sobre el uso de la prisión preventiva en las Américas*, OEA/Ser.L/V/II, Doc. 46/13, aprobado em 30 dezembro 2013, párr. 323.

555 UNODC, *Manual sobre mujeres y encarcelamiento*, p. 109.



ser considerada como fator de risco que impeça o uso de alternativas. Pelo contrário, esse tipo de desafio deve ser enfrentado com o apoio das instituições de assistência social e da comunidade, a fim de favorecer sua reintegração na sociedade e evitar sua reincidência<sup>556</sup>. Em particular, no caso da vigilância eletrônica, a CIDH recorda que os Estados devem adotar as medidas necessárias para garantir que a aplicação desses mecanismos esteja de acordo com os critérios de igualdade material, e não constitua uma medida discriminatória em detrimento das pessoas que não têm capacidade econômica para pagar por eles. Portanto, caso tenha sido comprovada a incapacidade do potencial beneficiário de pagar, outra medida de segurança não privativa de liberdade deve necessariamente ser utilizada, ou não cobrar pelo uso dos mecanismos em questão<sup>557</sup>.

## 2. Desafios na implementação de medidas devido à falta de mecanismos

228. A CIDH expressa sua preocupação com a falta de informações disponíveis que comprovem a implementação de mecanismos com perspectiva de gênero destinados a monitorar as medidas e acompanhar as mulheres durante sua implementação. Em particular, as informações recebidas mostram que, com exceção da Costa Rica e da Argentina, existem poucos mecanismos de acompanhamento e acompanhamento com enfoque de gênero na região, que se caracterizam por seu foco no monitoramento da prisão domiciliar. A este respeito, apenas a Costa Rica e a Argentina forneceram dados específicos a este respeito. Além disso, com relação ao acompanhamento, apenas esses países teriam programas de apoio às mulheres beneficiárias, enquanto o restante dos Estados não forneceu informações específicas a esse respeito. Esta situação afeta profundamente as mulheres sujeitas a prisão domiciliar.

### a) Falta de mecanismos de monitoramento sensíveis ao gênero

229. A Comissão recebeu informação oficial da Costa Rica e da Argentina que mostra a incorporação de uma perspectiva de gênero no acompanhamento de medidas alternativas, bem como nas ações realizadas para prestar apoio às mulheres. Em particular, a Costa Rica indicou que, no âmbito da supervisão, o Nível de Atenção à Mulher – parte do Ministério da Justiça e Paz – intervém e coordena os processos técnicos, profissionais e administrativos de atendimento às mulheres em processos penais, incluindo as beneficiárias de alternativas, entre outras questões<sup>558</sup>. Além disso, as mulheres sujeitas a pena não privativa de liberdade que estejam em risco<sup>559</sup> podem acessar o apoio e os serviços da "Rede de atenção integral à mulher vinculada ao processo penal e seus familiares dependentes em situação de vulnerabilidade" (Red).<sup>560</sup>

<sup>556</sup> Nesse mesmo sentido, UNODC, *Manual sobre mujeres y encarcelamiento*, p. 105.

<sup>557</sup> CIDH, *Informe sobre medidas dirigidas a reducir el uso de la prisión preventiva en las Américas*, párr. 134.

<sup>558</sup> Governo de Costa Rica, Nota Diplomática No. CROEA-AA-576-21, 9 de abril de 2021, pp. 22-23.

<sup>559</sup> Em específico, para participar da Rede, as mulheres devem estar em alguma das seguintes situações: i) família monoparental com filhos menores de idade em condição de pobreza; ii) vítima de violência intrafamiliar ou de gênero; iii) antecedentes ou consumo ativo de drogas; iv) vinculação a delitos de drogas; v) situação de pobreza extrema; e vi) desemprego. Nesse mesmo sentido, WOLA, *La Red Interinstitucional para la atención integral de mujeres vinculadas a un proceso penal en Costa Rica*, Junho de 2017, p. 2.

<sup>560</sup> Em específico, a Rede é um mecanismo de coordenação interinstitucional e intersetorial que conta com a participação de diversos organismos, tais como: Instituto Nacional das Mulheres (INAMU), que coordena a Rede; Instituto de Alcoolismo e Farmacodependência (IAFA); Instituto Costarricense sobre Drogas (ICD); Instituto Misto de Ajuda Social (IMAS); Patronato Nacional da Infância (PANI); Instituto Nacional de Aprendizagem (INA); Ministério da Justiça e Paz (MJP); Defensoria Pública do Poder Judiciário e Câmara de Comércio. Nesse mesmo sentido, Governo da Costa Rica, Nota Diplomática No. CROEA-AA-576-21, 9 de abril de 2021, p. 23.

Nesse cenário, a Rede fornece subsídios econômicos, treinamento vocacional, assessoria financeira e apoio para o cuidado de seus filhos<sup>561</sup>.

230. Com relação à Argentina, o Estado informou sobre o mecanismo de monitoramento da aplicação da prisão domiciliar, que, embora seja dirigido a todas as pessoas, contempla a implementação de atividades específicas com perspectiva de gênero. Nesse sentido, a Diretoria de Assistência a Pessoas em Vigilância Eletrônica (DAPVE) pretende implementar e monitorar a aplicação da prisão domiciliar com monitoramento eletrônico e, nesse cenário, uma equipe interdisciplinar acompanha as mulheres<sup>562</sup>. Além disso, o apoio às mulheres inclui a abordagem de várias questões por meio de programas relacionados à sua reintegração social nas áreas de trabalho, saúde, educação e laços sociais<sup>563</sup>. Em particular, a CIDH destaca a participação de organizações da sociedade civil nas seguintes atividades: i) oficinas da organização "Yo No Fui", que trabalha em projetos artísticos e produtivos; e (ii) workshops da organização "Cosiendo Redes", voltados para a capacitação profissional na indústria têxtil<sup>564</sup>.

231. Não obstante o anterior, com base nas respostas aos questionários, a Comissão observa com preocupação que existem poucos mecanismos para monitorar medidas alternativas. Em particular, além da Argentina e da Costa Rica, a CIDH recebeu informação oficial que atesta a existência de tais mecanismos na Colômbia<sup>565</sup>, Equador<sup>566</sup>, El Salvador<sup>567</sup>, México<sup>568</sup>, Paraguai<sup>569</sup>, Nicarágua<sup>570</sup> e Uruguai<sup>571</sup>, que são responsáveis pelo monitoramento da aplicação da prisão domiciliar a todos os beneficiários, e geralmente são responsáveis por órgãos criados para realizar esse controle<sup>572</sup> ou por autoridades judiciais<sup>573</sup>, que às vezes são apoiados pelas forças de segurança<sup>574</sup>. No entanto, a CIDH adverte que eles carecem de uma perspectiva de gênero, pois não levam em conta as necessidades específicas das mulheres. Isso ocorre ao não estabelecer: (i) autoridades específicas para seu acompanhamento; ii) distinções no acompanhamento das mulheres, na ausência de adoção de medidas que respondam às suas necessidades; e (iii) programas específicos de gênero.

232. Diante do exposto, a Comissão observa que a falta de adoção de medidas que garantam uma supervisão adequada da aplicação de alternativas para as mulheres e seu acompanhamento é um dos principais desafios na implementação dessas medidas. A este respeito, recorda que a falta generalizada de registros claros e fiáveis sobre o grau de

<sup>561</sup> Nesse mesmo sentido, Governo da Costa Rica, Nota Diplomática No. CROEA-AA-576-21, 9 de abril de 2021, pp. 22-23; e WOLA, *La Red para la atención integral a mujeres vinculadas a un proceso penal y sus familiares dependientes en situaciones de vulnerabilidad en Costa Rica*, junho de 2017, p. 2.

<sup>562</sup> Sobre o tema, Governo da Argentina, Nota Diplomática No. IF-2021-34330903-APN-DCIMD#MRE, 20 de abril de 2021, pp. 13-17.

<sup>563</sup> Nesse mesmo sentido, ver a subseção "Programas dirigidos a mulheres sujeitas a alternativas penais e outros benefícios de desencarceramento" do Cap. V.

<sup>564</sup> Sobre o tema, Governo da Argentina, Nota Diplomática No. IF-2021-34330903-APN-DCIMD#MRE, 20 de abril de 2021, pp. 13-17.

<sup>565</sup> Governo da Colômbia, Nota MPC/OEA No. 530-2021, 12 de abril de 2021, p. 22.

<sup>566</sup> Governo do Equador, Nota Diplomática No. 4-2-102/2021, 12 de abril de 2021, p. 7.

<sup>567</sup> Governo do El Salvador, Nota Diplomática No. MPOEA-OEA-106/2021, 21 de setembro de 2021, p. 2.

<sup>568</sup> Governo do México, Nota Diplomática No. OEA1121, 12 de abril de 2021, p. 20.

<sup>569</sup> Governo do Paraguai, Nota Diplomática No. 495-21/MMP/OEA, 27 de abril de 2021, p. 15.

<sup>570</sup> Governo da Nicarágua, Nota Diplomática No. MPN-OEA/LAR/21-00097, 7 de abril de 2021, p. 29.

<sup>571</sup> Junta Nacional de Drogas, Uruguai, *Mujeres, Políticas de Drogas y Encarcelamiento*, 1 de novembro de 2019, p. 47.

<sup>572</sup> Em específico, el Departamento de Prueba y Libertad Asistida (DPLA) en El Salvador, el Sistema de Control y Vigilancia del Sistema Penitenciario Federal en México, y la Oficina de Supervisión de Libertades Asistidas (OSLA) de Montevideo en Uruguai.

<sup>573</sup> En específico, en Colômbia (con el apoyo del INPEC), Ecuador (con apoyo del área de Seguridad de la Subdirección de Rehabilitación Social del SNAI), Nicaragua, y Paraguai.

<sup>574</sup> Em específico, en Colômbia, Ecuador, y Uruguai (en el resto del país por fuera de Montevideo).

cumprimento das obrigações impostas no âmbito da aplicação de medidas alternativas resulta na falta de eficácia dos mecanismos de controlo dessas medidas, bem como numa coordenação inadequada entre as autoridades envolvidas. Diante disso, a CIDH insta os Estados a priorizar o financiamento e o estabelecimento de mecanismos para a implementação e acompanhamento de medidas alternativas que respeitem as abordagens de gênero e interseccionalidade, que levem em consideração as necessidades específicas das mulheres, com ênfase naquelas que estão em risco particular por enfrentarem múltiplos fatores de discriminação, por exemplo, mães e mulheres trans. Para isso, os Estados devem gerar estatísticas que incorporem essas abordagens na coleta de dados e produzir informações confiáveis, completas e sistemáticas sobre os resultados obtidos com a aplicação de tais medidas<sup>575</sup>.

233. Além disso, a Comissão insta os Estados a adotarem medidas efetivas para garantir o acompanhamento das mulheres beneficiárias de alternativas à prisão, a fim de garantir que não sejam impedidas de gozar de seus direitos humanos, bem como evitar afetar os direitos das pessoas sob seus cuidados. Em particular, os Estados devem envidar os esforços necessários para assegurar uma coordenação eficiente entre as autoridades de justiça penal e outras entidades de apoio que prestam assistência na implementação dessas medidas, e entre esses órgãos e as organizações da sociedade civil. Nesse sentido, o envolvimento da sociedade civil e dos mecanismos comunitários é essencial para: (i) garantir a plena integração da comunidade; ii) assegurar uma estrutura de acompanhamento mais forte em conformidade com as medidas alternativas; iii) ter maior apoio na tarefa de conscientização sobre as vantagens de sua aplicação, e iv) gerar maior confiança entre os beneficiários quanto ao seu uso<sup>576</sup>.

### C. Medidas alternativas e benefícios da liberação com foco de gênero no norte da América Central

#### 1. Práticas do Estado

234. A Comissão observa com preocupação que, embora a legislação dos estados do norte da América Central regule medidas alternativas ao encarceramento e aos benefícios prisionais que limitam o uso da prisão<sup>577</sup>, apenas algumas das alternativas contemplam uma perspectiva de gênero, que são de natureza temporária e levam em conta apenas a função reprodutiva das mulheres. Em particular, no que diz respeito às medidas alternativas com perspectiva de gênero, a legislação processual penal hondurenha estabelece que a prisão preventiva não pode ser ordenada contra mulheres grávidas e mães que amamentam seus filhos, exceto no caso de crimes de tráfico de drogas ou crimes relacionados a grupos criminosos, entre outros<sup>578</sup>. Na Guatemala, o sistema

<sup>575</sup> Nesse mesmo sentido, CIDH, *Informe sobre medidas dirigidas a reducir el uso de la prisión preventiva en las Américas*, párr. 116.

<sup>576</sup> Nesse mesmo sentido, ver: CIDH, *Informe sobre medidas dirigidas a reducir el uso de la prisión preventiva en las Américas*, párr. 119.

<sup>577</sup> Sobre o tema, a Guatemala informou que, antes da sentença, o Código Processual Penal regula a instituição da 'desjudicialização', que pode beneficiar qualquer pessoa processada e abrange: i) aplicação do critério de oportunidade; ii) mediação; e iii) suspensão condicional da persecução penal. Igualmente, como benefício penitenciário, referiu-se à 'redenção de penas', que permite às pessoas condenadas reduzir o tempo da pena ao comprovar a realização de uma atividade laboral ou de estudo. Por sua vez, Honduras indicou que o Código Penal contempla as seguintes alternativas ou benefícios para pessoas condenadas: i) suspensão da sentença; ii) substituição da pena por prisão domiciliar, detenção de fim de semana, localização permanente ou expulsão do território nacional; iii) suspensão condicional da execução; e iv) liberdade condicional. Ver, Governo da Guatemala, Nota Diplomática No. NV-OEA-MI-No.161-2022, 4 de agosto de 2022, pp. 2,4; e Governo de Honduras, Nota Diplomática No. SEDH-PM-054-2022, 9 de agosto de 2022, p. 3.

<sup>578</sup> Governo de Honduras, Nota Diplomática No. DNDDHH-LI-316-2021, 19 de maio de 2021, p. 9. Ademais, ver Honduras, *Código Procesal Penal: Decreto No. 9-99-E*, 30 de dezembro de 1999, arts. 173, 183 e 184.

jurídico regula a possibilidade de mulheres condenadas grávidas ou em período pós-parto até 40 dias depois, cumprirem suas penas em centros de saúde "sob custódia, pelo tempo estritamente necessário".<sup>579</sup> Com relação a El Salvador, os dados disponíveis mostram que não há alternativas com uma abordagem de gênero<sup>580</sup>.

## 2. Desafios específicos na implementação de alternativas

### a) Obstáculos ao acesso às medidas

235. Além dos obstáculos identificados em relação às Américas, a CIDH observa que nesta sub-região, em geral, o uso prioritário do encarceramento em casos de crimes relacionados a drogas ou crime organizado se apresenta como o principal desafio específico no acesso das mulheres a essas medidas alternativas<sup>581</sup>. Além disso, em particular, de acordo com dados oficiais, as mulheres encarceradas em Honduras enfrentam a ausência de políticas públicas em seu benefício<sup>582</sup>. Na Guatemala, a má formação dos operadores judiciais e os obstáculos econômicos materiais dificultariam que as mulheres se beneficiassem de alternativas à prisão. Especificamente, com relação à deficiente capacitação das autoridades judiciais na Guatemala, em sua resposta ao questionário de consulta, o Estado referiu-se à necessidade de "continuar com os processos de capacitação e capacitação dirigidos aos administradores de justiça, a fim de aumentar a conscientização sobre os parâmetros e princípios internacionais sobre os direitos humanos das mulheres". Isso, "evitando qualquer viés de machismo ou discriminação que possa prejudicar a objetividade dos processos judiciais das mulheres e o acesso a uma medida alternativa para evitar a privação de liberdade"<sup>583</sup>.

236. Com relação aos obstáculos econômicos materiais enfrentados pelas mulheres no acesso a alternativas na Guatemala, a CIDH indicou que a aplicação de mecanismos de monitoramento eletrônico representa sérios desafios para as pessoas que não dispõem de recursos econômicos para financiar seu uso, uma vez que a Lei de Implementação do Controle Telemático estabelece que o uso dos respectivos dispositivos deve ser financiado pelos próprios beneficiários, exceto a critério do juiz competente, após estudo socioeconômico<sup>584</sup>. Além disso, segundo a sociedade civil, para o pedido de prisão domiciliar, é necessário o pagamento de fiança. Esses requisitos não seriam possíveis para a maioria das mulheres privadas de liberdade cumprir. Para solicitar esse dinheiro na forma de empréstimo, os bancos exigiriam até mesmo que eles tivessem um imóvel, o que é impossível de cumprir para a grande maioria dos que cometem crimes<sup>585</sup>.

### b) Falta de mecanismos de apoio e acompanhamento

237. A Comissão observa que a escassez de mecanismos destinados a apoiar as mulheres sujeitas a essas medidas e monitorar sua implementação é outro desafio que dificulta a

<sup>579</sup> Honduras, Decreto No. 17-73 - Código Penal, adotado 5 de julho de 1973, artigo 46.

<sup>580</sup> A CIDH destaca que o Estado não aportou informação. Além disso, se consultou a legislação penal e processual vigente.

<sup>581</sup> Sobre este particular, ver as subseções 'Uso excessivo da prisão preventiva e falta de aplicação de medidas alternativas' e 'Políticas contra o crime organizado e seu impacto no encarceramento de mulheres' do Cap. II."

<sup>582</sup> Governo de Honduras, Nota Diplomática No. SEDH-PM-054-2022, 9 de agosto de 2022, p. 4.

<sup>583</sup> Governo da Guatemala, Nota Diplomática No. DAJCC-Seprem 003-2021, 14 de abril de 2021, p. 18.

<sup>584</sup> CIDH, Situación de derechos humanos en Guatemala. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 208, 31 de dezembro de 2017, párr. 409.

<sup>585</sup> CIDH, Informação levada à CIDH por representante do Colectivo Artesana de Guatemala durante a segunda reunião de peritas sobre mulheres privadas de liberdade da CIDH, 4 de junho de 2021.

implementação de medidas alternativas em benefício das mulheres nessa sub-região. Nesse sentido, a partir das informações oficiais recebidas, fica claro que nenhum dos três países forneceria apoio no acesso aos seus direitos às mulheres sujeitas a essas medidas. Em termos de acompanhamento, apenas El Salvador tem um mecanismo específico, enquanto Honduras e Guatemala teriam desafios para monitorar a implementação de medidas alternativas. No entanto, alerta que o mecanismo salvadorenho carece de um enfoque de gênero, uma vez que não contempla autoridades ou ações específicas para o acompanhamento das mulheres<sup>586</sup>. Em particular, em El Salvador, o Departamento de Liberdade Condicional (DPLA) é responsável por supervisionar as medidas alternativas à prisão, que é um órgão auxiliar da administração da justiça que colabora com os Tribunais de Vigilância Penitenciária e Execução de Sentenças nessa tarefa<sup>587</sup>.

238. Com relação a Honduras, a CIDH toma nota da informação oficial de que o Poder Judiciário é responsável por supervisionar a implementação de medidas alternativas por meio dos Tribunais de Execução Penal, bem como da DINAF<sup>588</sup>. Além disso, instituições de direitos humanos como o Mecanismo Nacional de Prevenção da Tortura (MNP CONAPREV) por meio de seus 20 Conselhos Locais - um deles especificamente para mulheres - e o Comissariado Nacional de Direitos Humanos (CONADEH), e organizações da sociedade civil como o Centro de Prevenção, Tratamento e Reabilitação de Vítimas de Tortura (CPTRT) e Cozumel Trans<sup>589</sup> participam do monitoramento de medidas alternativas. No entanto, segundo informações do MNP CONAPREV, há uma "ineficiência" dos órgãos de administração da justiça na criação de uma instituição para monitorar medidas alternativas<sup>590</sup>. Finalmente, com relação à Guatemala, a Comissão foi informada da falta de mecanismos de acompanhamento de medidas alternativas.<sup>591</sup>

<sup>586</sup> Sobre este particular, ver a subseção "Desafios en la implementación de medidas ante la falta de mecanismos".

<sup>587</sup> Governo de El Salvador, Nota Diplomática No. MPOEA-OEA-106/2021, 21 de setembro de 2021, p. 2.

<sup>588</sup> Governo de Honduras, Nota Diplomática No. 336-DPM-DGPE-2022–Anexo "Oficio SEDH-PM-056-2022", 7 de setembro de 2022, p. 9.

<sup>589</sup> Nesse mesmo sentido, Governo de Honduras, Nota Diplomática No. DNDDHH-LI-316-2021, 19 de maio de 2021, p. 10; e Governo de Honduras, Nota Diplomática No. SEDH-PM-054-2022, 9 de agosto de 2022, p. 5.

<sup>590</sup> CIDH, Informação levada à CIDH por representante do Mecanismo Nacional de Prevención contra la Tortura de Honduras durante a segunda reunião de peritas sobre mulheres privadas de liberdade da CIDH, 4 de junho de 2021.

<sup>591</sup> CIDH, Informação levada à CIDH por representante do Colectivo Artesana de Guatemala durante a segunda reunião de peritas sobre mulheres privadas de liberdade da CIDH, 4 de junho de 2021.





# **REINserÇÃO SOCIAL DAS MULHERES**



## V. REINSERÇÃO SOCIAL DAS MULHERES

Neste capítulo, a Comissão analisa os obstáculos que as mulheres enfrentam para se reintegrar à sociedade. Nesse sentido, aborda a implementação inadequada de programas de reintegração social resultantes de obstáculos gerais na criação desses programas, a falta de adoção de programas com perspectiva de gênero, o reforço dos estereótipos de gênero nessas políticas e as restrições à participação das mulheres. Nesse contexto, a CIDH analisa os desafios enfrentados pelas mulheres durante o processo de transição da vida na prisão para a vida fora dela. Em particular, examina a falta de redes de apoio, o estigma social e os obstáculos no exercício de seus direitos econômicos e sociais. Também examina a situação particular enfrentada pelas mulheres trans. Além disso, a Comissão apresenta as principais práticas observadas na região para promover a reintegração social de mulheres encarceradas, sujeitas a medidas alternativas e libertadas. Finalmente, a CIDH se refere à reintegração social das mulheres no norte da América Central.

### A. Principais obstáculos à reinserção social das mulheres

#### 1. Desafios na implementação de programas

239. A Comissão observa que a implementação dos programas destinados à reintegração social das mulheres coloca os seguintes desafios: i) obstáculos gerais à criação de tais programas; ii) escassez de programas sensíveis ao gênero; — a existência de programas que reforcem os estereótipos de gênero; e (iv) restrições à participação das mulheres.

##### a) Obstáculos gerais ao desenvolvimento do programa

240. A Comissão recebeu informação que indica que os principais obstáculos gerais para a implementação adequada dos programas de reintegração social são os seguintes: (i) escassez de programas prisionais com foco na reintegração social; e (ii) falta de recursos para o funcionamento desses programas. Em particular, em relação à escassez de programas, em seu *Relatório sobre Pobreza e Direitos Humanos*, a CIDH destacou que um grave problema é a falta de políticas públicas destinadas a promover a reabilitação e a reabilitação social de pessoas condenadas a penas de prisão<sup>592</sup>. A este respeito, a Comissão foi informada de que em alguns países da região há uma falta de incorporação de um enfoque de reintegração social nas políticas penitenciárias, o que resulta na ausência de programas voltados para esse fim. Isso aconteceria pelo menos na Bolívia,<sup>593</sup> México<sup>594</sup>, Suriname<sup>595</sup> e Venezuela<sup>596</sup>. Por exemplo, no México, a escassez de tais programas teria resultado em menos da metade da população encarcerada participando de atividades de reintegração. Particularmente, de acordo com dados da Pesquisa Nacional da População Privada de Liberdade (ENPOL) 2021 pesquisada pela sociedade

<sup>592</sup> CIDH, *Pobreza y derechos humanos*, párr. 422.

<sup>593</sup> Cladem Bolívia, *et al.*, Contribuições da Sociedade Civil à Relatoria sobre os Direitos das Pessoas Privadas de Liberdade, 12 de abril de 2021, p. 25.

<sup>594</sup> CIDH, Informação enviada à CIDH por Equis – “Buenas prácticas en materia de reinserción social”, 18 de junho de 2022. Ademais, ver: Instituto Nacional de Estadística y Geografía, *Encuesta Nacional de Población Privada de la Libertad (ENPOL)*, 2021.

<sup>595</sup> Governo do Suriname, Nota Diplomática No. PVOAS-SUR/285/21, 9 de abril de 2021, p. 6.

<sup>596</sup> OVP, Ref.: Respostas ao questionário de consultas sobre mulheres privadas de liberdade - Estado: Venezuela, abril de 2021, p. 9.

civil, apenas 44,5% das mulheres e 36,1% dos homens participam de atividades laborais, educacionais e culturais<sup>597</sup>.

241. Por outro lado, a Comissão observa que, de acordo com as informações disponíveis, muitas vezes há falta de dotação orçamentária para programas de reintegração social. Isso resulta em centros de detenção sem recursos humanos, financeiros e materiais para realizar projetos de reintegração sustentáveis ao longo do tempo. Isso faz com que os detidos enfrentem oportunidades limitadas de acesso à educação e treinamento que facilitariam sua reintegração na sociedade<sup>598</sup>. A título de exemplo, a CIDH recebeu informações indicando que no Equador, devido à insuficiência de programas e ao número limitado de pessoal designado, apenas 50% da população carcerária poderia acessar atividades de reintegração social<sup>599</sup>. Da mesma forma, de acordo com dados da Defensoria do Povo da Província de Santa Fé, na Argentina, há escassez de pessoal e falta de cotas suficientes para oferecer às mulheres oportunidades de trabalho, treinamento, planos de moradia e acompanhamento integral em matéria de violência de gênero<sup>600</sup>. Na mesma linha, na Colômbia, haveria um número insuficiente de professores na prisão, o que dificulta o acesso às atividades educacionais<sup>601</sup>.
242. Além disso, a Comissão recebeu informações que indicam que a falta de recursos destinados a programas de reinserção social também tem impacto na escassez de insumos para trabalho, materiais de estudo, acesso à internet e espaços suficientes e adequados para a realização das atividades<sup>602</sup>. Além disso, de acordo com o conhecimento da CIDH, a falta de recursos econômicos resultaria em pessoas privadas de liberdade recebendo pouca ou nenhuma remuneração pelas atividades de trabalho realizadas na prisão. Essa situação tem um impacto diferenciado e até desproporcional nas mulheres, pois elas costumam realizar atividades mal remuneradas ou não remuneradas, como as relacionadas à limpeza, culinária ou manicure<sup>603</sup>.
243. A este respeito, a Comissão recorda que, de acordo com a CADH e outros instrumentos internacionais, o objetivo da pena privativa de liberdade é a reintegração social das pessoas. A este respeito, as *Regras Mandela* estabelecem que a reintegração social pode ser alcançada: "[i] por um regime preparatório para a liberação, organizado dentro da mesma prisão ou em outra instituição apropriada"; ou [ii] "por liberdade condicional sob supervisão que não deve ser confiada à polícia e que incluirá assistência social efetiva"<sup>604</sup>. Nesse sentido, considerando os limitados recursos financeiros disponíveis para a maioria das pessoas privadas de liberdade e o fato de que sua prisão

<sup>597</sup> CIDH, Informação enviada à CIDH por Equis – “Buenas prácticas en materia de reinserción social”, 18 de junho de 2022. Ademais, ver: Instituto Nacional de Estadística y Geografía, *Encuesta Nacional de Población Privada de la Libertad (ENPOL)*, 2021.

<sup>598</sup> Sobre o tema, Penal Reform International and Thailand Institute of Justice, *The rehabilitation and social reintegration of women prisoners*, 2019 [“Penal Reform International and TIJ, *The rehabilitation and social reintegration of women prisoners*], p. 8.

<sup>599</sup> CIDH, Informe sobre la situación de las personas privadas de libertad en Ecuador, párr. 173.

<sup>600</sup> Nesse mesmo sentido, Servicio Público Provincial de Defensa Penal – Poder Judicial de la Provincia de Santa Fe, Argentina, Questionário de consulta sobre mulheres privadas de liberdade, 12 de abril de 2021, pp. 73-74.

<sup>601</sup> CSS, Resposta ao questionário de consulta sobre mulheres privadas de liberdade, Colômbia, 10 de abril de 2021, p. 22.

<sup>602</sup> Nesse mesmo sentido, CSS, Resposta ao questionário de consulta sobre mulheres privadas de liberdade, Colômbia, 10 de abril de 2021, pp. 21-22; e ASOPAZH y CEMH, Questionário de consulta sobre mulheres privadas de liberdade, 10 de abril de 2021, p. 16.

<sup>603</sup> Nesse mesmo sentido, CIDH, Informação levada à CIDH por expertas de la APT, de Corpora en Libertad de México, e de CELS de Argentina durante a terceira reunião de peritas sobre mulheres privadas de liberdade da CIDH, 23 de março de 2022; e CSS, Resposta ao questionário de consulta sobre mulheres privadas de liberdade, Colômbia, 10 de abril de 2021, p. 21.

<sup>604</sup> CIDH, “Observaciones a Opinión Consultiva a la Corte Interamericana de Derechos Humanos”, párr. 143. Nesse mesmo sentido, ver Convención Americana, artículo 5.6; ONU, *Pacto Internacional sobre Derechos Civiles y Políticos*, Resolución de la Asamblea General 2200 A (XXI), 16 de dezembro de 1966, artículo 10. (3); e ONU, *Regras Mandela*, Regra 87.

representa um risco de desvinculação da comunidade, é essencial que os Estados adotem políticas públicas abrangentes voltadas para a reinserção social, a fim de evitar que permaneçam em um ciclo de exclusão social e reincidência criminal<sup>605</sup>.

244. Em particular, os Estados devem oferecer programas e atividades dentro das instituições prisionais. Nesse sentido, os *Princípios e Boas Práticas* estabelecem que os detidos têm o direito de participar de atividades culturais, esportivas e sociais saudáveis e construtivas. Por sua vez, as *Regras de Mandela* estabelecem que as autoridades prisionais devem implementar emprego, educação e outras atividades relevantes que contribuam para o caráter moral, espiritual e social dos detidos<sup>606</sup>. Em vista disso, as obrigações dos Estados consistem, entre outras, em: (i) fortalecer o contato externo com suas famílias; (ii) fornecer programas e oportunidades adaptados ao status dessas pessoas; e (iii) realizar uma análise dos fatores que podem dificultar a reintegração social das pessoas libertadas<sup>607</sup>. Em relação aos programas de trabalho em detenção, de acordo com precedentes internacionais, os Estados têm as seguintes obrigações principais: (i) facilitar as condições de trabalho para que os detidos possam ser reintegrados ao mercado de trabalho<sup>608</sup> e (ii) remunerar o trabalho realizado de maneira adequada e equitativa<sup>609</sup>.

#### b) Escassez de programas com perspectiva de gênero

245. A Comissão observa com preocupação que há uma acentuada escassez de programas de reintegração social que respondam às necessidades das mulheres. Nesse sentido, com base nas informações coletadas para a elaboração deste relatório, observa que, como as mulheres representam uma pequena proporção da população carcerária (8% na região),<sup>610</sup> as autoridades se concentram nas necessidades dos homens. Como resultado, a maioria dos programas implementados não considera as necessidades das mulheres, em particular, os motivos que as levaram a cometer crimes, o grave impacto de seu encarceramento e suas maiores dificuldades de reintegração na sociedade<sup>611</sup>. Nessa linha, o UNODC apontou que as políticas de preparação pré-liberação e assistência pós-liberação são geralmente estruturadas em torno das necessidades dos homens e raramente contemplam as necessidades do gênero feminino<sup>612</sup>. Da mesma forma, o então Relator Especial sobre violência contra as mulheres identificou que as mulheres detidas geralmente não recebem orientação adequada ou recursos de reabilitação para prepará-las para sua liberação e vida após a prisão<sup>613</sup>.

<sup>605</sup> Nesse mesmo sentido, CIDH, *Pobreza y derechos humanos*, párr. 422.

<sup>606</sup> CIDH, *Principios y Buenas Prácticas*, Ppio. XIII; e ONU, *Reglas Mandela*, Regra 4.1 e 4.2.

<sup>607</sup> CIDH, *Observaciones a Opinión Consultiva a la Corte Interamericana de Derechos Humanos*, párr. 144.

<sup>608</sup> Nesse mesmo sentido, ONU, *Principios básicos para el tratamiento de los reclusos*, Resolución 45/11, 14 de dezembro de 1990, ppio. 8, y Consejo de Europa- Comité de Ministros, *Recomendación Rec (2006)2 Reglas Penitenciarias Europeas*, 11 de janeiro de 2006, ppio. 7.

<sup>609</sup> Nesse mesmo sentido, CIDH, *Principios y Buenas Prácticas*, ppio. XIV; e Consejo de Europa- Comité de Ministros, *Resolución (76) 2 sobre el tratamiento de reclusos condenados a penas de larga duración*, 17 de fevereiro de 1976.

<sup>610</sup> Sobre este particular, ver a seção "Crescimento da população carcerária feminina" do Cap. II.

<sup>611</sup> Ademais, ver: Penal Reform International and TIJ, *The rehabilitation and social reintegration of women prisoners*, p. 14.

<sup>612</sup> UNODC, *Manual sobre mujeres y encarcelamiento*, p. 22.

<sup>613</sup> Relatora Especial sobre a violência contra a mulher, Informe "Causas, condiciones y consecuencias de la encarcelación para las mujeres", párr. 67.

246. Nesse cenário, as mulheres enfrentam maiores desafios para sua reintegração social na comunidade em comparação com os homens<sup>614</sup>. Especificamente, a falta de adoção de programas sensíveis ao gênero resulta em mulheres sem oportunidades de reabilitação suficientes e que as existentes são menos variadas e de pior qualidade do que as oferecidas aos homens. Nesse sentido, conforme relatado pela CIDH, essa situação faz com que as mulheres às vezes não se sintam motivadas a ingressar em programas de reintegração ou decidam abandoná-los, após considerar que não teriam a oportunidade de usar as habilidades ou conhecimentos adquiridos em liberdade<sup>615</sup>. No caso específico das mulheres com uso de drogas aditivas, de acordo com fontes das Nações Unidas, a ausência de serviços adequados de redução de danos na prisão<sup>616</sup> muitas vezes resultaria na repetição e aumento de sua atividade criminosa na prisão e após sua liberação, colocando-as em alto risco de reincidência. Por exemplo, um estudo canadense descobriu que as mulheres libertadas que não participaram de programas de tratamento de abuso de substâncias tinham 10 vezes mais chances de retornar à prisão após um ano do que os detentos do sexo masculino que o <sup>617</sup>fizeram.
247. A este respeito, a Comissão destaca as vantagens de estabelecer programas de reintegração com enfoque de gênero, incluindo: (i) redução dos níveis de depressão; ii) favorece a segurança dentro das prisões, fornecendo ferramentas para melhorar o comportamento das mulheres; (iii) quando o trabalho é remunerado, colabora com suas responsabilidades financeiras para com seus dependentes; (iv) as atividades laborais às vezes permitem a geração de recursos para os próprios sistemas prisionais, por exemplo, por meio de atividades de manutenção; v) permite o desenvolvimento de competências que beneficiariam a sua incorporação no mercado de trabalho; e (vi) reduz as taxas de reincidência<sup>618</sup>.
248. Diante disso, a CIDH insta os Estados a integrar a perspectiva de gênero na concepção e implementação de programas de reintegração social. Tais programas devem: (i) ter em conta as necessidades das mulheres; ii) abordar os fatores que levaram ao seu envolvimento em crimes; iii) ter uma ampla gama de programas que aprimoram seus pontos fortes, favorecendo sua inserção laboral em empregos que não respondem aos estereótipos de gênero; e, iv) ser oferecido para o período antes e depois da liberação. A este respeito, as *Regras de Bangkok* estabelecem que tais programas devem ser desenvolvidos e implementados pelas autoridades prisionais em cooperação com serviços de liberdade condicional e bem-estar social, grupos comunitários locais e organizações da sociedade civil<sup>619</sup>. Além disso, ao entrar na prisão, as autoridades devem desenvolver planos individualizados<sup>620</sup> que sejam adaptados às necessidades específicas de cada mulher e abordem: (i) antecedentes étnico-raciais, religiosos e culturais; (ii) saúde

<sup>614</sup> Sobre este particular, ver a seção "Transición entre la vida en la cárcel y la vida en el exterior". Ademais, ver: UNODC, *Women and Drugs. Drug use, drug supply and their consequences*, p. 36; e Relatora Especial sobre a violência contra a mulher, Informe "Causas, condiciones y consecuencias de la encarcelación para las mujeres", párr. 67.

<sup>615</sup> Nesse mesmo sentido, ver: Governo de Ecuador, Nota Diplomática No. 4-2-102/2021, 12 de abril de 2021, p. 19; e Penal Reform International and TIJ, *The rehabilitation and social reintegration of women prisoners*, pp. 11, 14, 17.

<sup>616</sup> Sobre este particular, ver a seção "Falta de atención a la salud con enfoque de género" do Cap. III.

<sup>617</sup> Nesse mesmo sentido, UNODC, *Manual sobre mujeres y encarcelamiento*, p. 14; e Relatora Especial sobre a violência contra a mulher, Informe "Causas, condiciones y consecuencias de la encarcelación para las mujeres", párr. 71.

<sup>618</sup> Nesse mesmo sentido, Penal Reform International and TIJ, *The rehabilitation and social reintegration of women prisoners*, pp. 2, 6 e 29.

<sup>619</sup> Nesse mesmo sentido, ver: ONU, *Regras de Bangkok*, Regras 41, 42 e 46.

<sup>620</sup> Nesse mesmo sentido, ver: ONU, *Regras Mandela*, Regras 59 e 60.

física e mental; iii) necessidade de receber tratamento psicológico ou de dependência; iv) responsabilidades de cuidado e relações familiares; (v) responsabilidades financeiras; vi) aconselhamento jurídico; (vii) alojamento para liberação; viii) capacidade para o trabalho; (ix) educação; e, x) identificação pessoal.

249. Nesse sentido, é fundamental que as intervenções sejam realizadas a partir do momento em que entram na prisão e com maior ênfase no período anterior à sua saída da prisão. Da mesma forma, essa mesma intensidade deve ser mantida quando as mulheres forem libertadas, pois nesta fase as habilidades e ferramentas recebidas serão testadas para alcançar um processo de reintegração bem-sucedido. Nesse sentido, considerando que o acompanhamento das pessoas após sua liberação é de particular importância, os Estados devem: (i) fornecer serviços e atividades de apoio<sup>621</sup>; e (ii) fornecer continuidade do tratamento médico após a liberação<sup>622</sup>. Em particular, deve ser dada atenção à satisfação das necessidades sociais, psicológicas e médicas das mulheres libertadas. Para isso, é necessário gerar uma rede de apoio multidimensional na qual convergem vários serviços públicos e grupos comunitários, que acompanhem as mulheres após seu retorno à comunidade. Além disso, é especialmente importante garantir que as atividades realizadas na prisão estejam vinculadas a serviços no exterior, a fim de garantir a continuidade do atendimento e acompanhamento das mulheres libertadas<sup>623</sup>.

### c) Reforço de estereótipos de gênero nos programas de reintegração

250. A Comissão observa que os estereótipos de gênero presentes nos sistemas prisionais também se refletem nas políticas de reinserção social. Em particular, com base nas informações coletadas, a CIDH observa que a oferta de programas de reintegração voltados para as mulheres é frequentemente reduzida a atividades que respondem aos papéis de gênero tradicionalmente atribuídos, com ênfase nas tarefas que as mulheres costumam realizar em casa, o que limita o desenvolvimento de novas habilidades<sup>624</sup>. A esse respeito, a então Relatora Especial sobre violência contra a mulher destacou que em várias prisões há menos programas para mulheres e os que existem são menos variados ou de pior qualidade do que os oferecidos às detidas, limitando as oportunidades de emprego e educação oferecidas aos estereótipos de gênero. Em particular, eles oferecem apenas oportunidades de carreira que se encaixam em ocupações tradicionalmente femininas, como cabeleireiro, costura, venda de vegetais e serviços de alimentação; enquanto os homens têm a oportunidade de aprender construção, soldagem e carpintaria<sup>625</sup>.

<sup>621</sup> ONU, Regras Mandela, Regras 90 e 108.1.

<sup>622</sup> CIDH, Observaciones a Opinión Consultiva a la Corte Interamericana de Derechos Humanos, párr. 148. Nesse mesmo sentido, ONU, Regras Mandela, Regras 90 & 108.1; e Consejo de Europa- Comité de Ministros, Recomendación Rec (2006)2 Regras Penitenciarias Europeas, 11 de janeiro de 2006, ppio 42.3.

<sup>623</sup> Nesse mesmo sentido, ver: UNODC, Manual sobre mujeres y encarcelamiento, 2014, p. 79.

<sup>624</sup> Em específico, além das informações obtidas por meio das respostas aos seus questionários e das reuniões de especialistas e técnicas, ver: Organização dos Estados Americanos (CIM-OEA). Mulheres, políticas de drogas e encarceramento: Um guia para a reforma de políticas na América Latina, 2016, p. 32; Relatora Especial sobre a violência contra a mulher, Relatório 'Causas, condições e consequências do encarceramento para as mulheres', parágrafo 68; UNODC, Série de Manuais de Justiça Criminal: Roteiro para a elaboração de programas de reabilitação nas prisões, 2017, parágrafo 87; WOLA, IDPC, De justicia y CIM, Mujeres, políticas de drogas e encarceramento, 2016, p. 32; e CELS, MPD e PPN, As mulheres na prisão. Os alcances do castigo, 2011, p. 103.

<sup>625</sup> Relatora Especial sobre a violência contra a mulher, Informe "Causas, condiciones y consecuencias de la encarcelación para las mujeres", párr. 68.



251. Nesse sentido, segundo a sociedade civil, nas prisões da região, há uma ausência geral de ofertas de formação técnica e tecnológica para mulheres, que participam de cursos e oficinas sobre habilidades em culinária, limpeza, beleza, costura, artesanato, artesanato e vestuário<sup>626</sup>. Por exemplo, na Bolívia, as mulheres têm acesso a programas de ensino primário e secundário e níveis técnicos, como cabeleireiro, enquanto os homens podem estudar cursos universitários que não são destinados a mulheres porque representam uma pequena proporção da população carcerária<sup>627</sup>. Nesse contexto, as mulheres encarceradas realizam atividades laborais e educacionais com baixo reconhecimento social e baixa remuneração econômica, o que reforça sua posição econômica desfavorecida e as coloca em situação de dependência econômica em relação aos homens<sup>628</sup>. Em contraste, como os homens encarcerados têm acesso a uma variedade maior de programas educacionais e de emprego, eles têm maiores oportunidades de geração de renda tanto na detenção quanto na liberdade<sup>629</sup>.
252. Diante do exposto, a Comissão observa que o reforço dos estereótipos de gênero nos programas de reintegração impõe barreiras que dificultam a plena reintegração das mulheres na sociedade, uma vez que as ferramentas e habilidades adquiridas geralmente correspondem a um trabalho que, além de responder aos papéis de gênero tradicionalmente atribuídos, é mal remunerado. Ao mesmo tempo, isso afeta negativamente sua capacidade de atender às suas necessidades básicas, enfrentar responsabilidades financeiras em relação às pessoas sob seus cuidados e alcançar a independência econômica que lhes permite ficar longe de situações de violência que poderiam ter influenciado seu envolvimento em atividades criminosas.
253. Diante do exposto, é particularmente importante adotar medidas estatais para evitar que o emprego, a educação e a formação oferecidos às mulheres privadas de liberdade sejam determinados por qualquer tipo de preconceito baseado no preconceito de gênero. Em particular, os programas de trabalho e formação oferecidos às mulheres devem corresponder às exigências do mercado e ter como objetivo aumentar as suas possibilidades reais de auferir um salário justo após a sua liberação. Nesse sentido, de acordo com o UNODC, algumas áreas possíveis de formação profissional podem incluir o seguinte: habilidades administrativas; contabilidade; gestão de receita; geração de projetos comunitários; utilização de facilidades de microcrédito; conhecimentos de informática; eletrônica; pintura e decoração; serviços de alimentação; horticultura; Cabeleireiro; jardinagem; puericultura; e costura. Além disso, também é relevante a participação das mulheres em atividades físicas e esportivas, que se apresentam como

<sup>626</sup> Nesse mesmo sentido, CIDH, Informação levada à CIDH por representante do Colectivo Artesana de Guatemala durante a terceira reunião de peritas sobre mulheres privadas de liberdade da CIDH, 23 de março de 2022; CIDH, Informação levada à CIDH por uma mulher que recuperou sua liberdade da organização Mujeres libres Colômbia durante uma reunião técnica, 14 de outubro de 2021; CSS, Resposta ao questionário de consulta sobre mulheres privadas de liberdade, Colômbia, 10 de abril de 2021, p. 21; Servicio Público Provincial de Defensa Penal – Poder Judicial de la Provincia de Santa Fe, Argentina, Questionário de consulta sobre mulheres privadas de liberdade, 12 de abril de 2021, pp. 72-73.

<sup>627</sup> CIDH, Informação levada à CIDH por experta da organização Fundación Construir de Bolívia durante a terceira reunião de peritas sobre mulheres privadas de liberdade da CIDH, 23 de março de 2022.

<sup>628</sup> Nesse mesmo sentido, ver: Organização dos Estados Americanos (CIM-OEA). *Mujeres, políticas de drogas y encarcelamiento: Una guía para la reforma de políticas en América Latina*, 2016, p. 32; e UNODC, *Serie de Manuales de Justicia Penal: Hoja de ruta para la elaboración de programas de rehabilitación en las cárceles*, 2017, párr. 87.

<sup>629</sup> UNODC, *Manual para Operadores de Establecimientos Penitenciarios y Gestores de Políticas para Mujeres Encarceladas*, p. 38.



formas eficazes de prevenir o desenvolvimento de deficiências psicossociais, como a depressão, mantendo a saúde física e promovendo o trabalho em equipe<sup>630</sup>.

#### d) Restrições que dificultam a participação das mulheres

254. A Comissão recebeu informações que explicam os múltiplos desafios enfrentados pelas mulheres na participação em programas de reintegração social, incluindo a exigência de requisitos administrativos e a priorização de mulheres condenadas. Além disso, esses desafios são agravados pelos obstáculos específicos enfrentados por alguns grupos de mulheres com base em diferentes fatores de risco. Em particular, no que diz respeito à exigência de requisitos, as mulheres encarceradas não poderiam participar de programas educacionais devido à obrigação de comprovar seus estudos anteriores apresentando certificados ou documentos, que geralmente não possuem. Esta situação pode resultar em: i) atrasos no processo de inscrição no nível de ensino correspondente<sup>631</sup>; ii) devem repetir os níveis de escolaridade<sup>632</sup>; ou iii) devem pagar quantias em dinheiro para obter os certificados<sup>633</sup>.

255. Por outro lado, de acordo com os dados disponíveis, os programas de reintegração social visam, por vezes, ou dão prioridade às mulheres condenadas, excluindo as que foram processadas<sup>634</sup>. A este respeito, o Relator Especial das Nações Unidas sobre tortura e outros tratamentos ou penas cruéis, desumanos ou degradantes referiu-se ao tratamento discriminatório sofrido por pessoas sujeitas a prisão preventiva devido ao fato de que as autoridades de algumas prisões consideram que, por não serem condenadas, há menos responsabilidade com relação ao seu tratamento e, conseqüentemente, menos recursos para seus cuidados<sup>635</sup>. A este respeito, a Comissão observa que esta situação afeta desproporcionalmente as mulheres, pois elas enfrentam maiores probabilidades de prisão preventiva em comparação com os homens<sup>636</sup>.

256. Além disso, alguns grupos de mulheres enfrentam obstáculos específicos com base em diferentes fatores de risco. Em particular, as detentas que são mães muitas vezes não podem participar das atividades devido à falta de creches nas prisões<sup>637</sup>. Da mesma forma, as mulheres sujeitas à prisão domiciliar geralmente são impedidas de participar de atividades de reintegração social devido a dificuldades em obter autorizações judiciais<sup>638</sup>. Por sua vez, as mulheres alojadas em centros de detenção mistos, devido à sua pequena proporção, geralmente têm pouco ou nenhum acesso a atividades de reintegração, pois

<sup>630</sup> Nesse mesmo sentido, UNODC, Manual para Operadores de Establecimientos Penitenciarios y Gestores de Políticas para Mujeres Encarceladas, pp. 38, 41, 50.

<sup>631</sup> Governo de México, Nota Diplomática No. OEA1121, 12 de abril de 2021, p. 24.

<sup>632</sup> Nesse mesmo sentido, CIDH, Informação levada à CIDH por especialista do CELS da Argentina, 23 de março de 2022; e Secretaría de Desarrollo Social, Ciudad de México, Diagnóstico para detectar as necessidades específicas das mulheres em processo de libertação a fim de gerar um programa piloto de intervenção para alcançar sua reinserção social, evitar sua revitimização e dotá-las de ferramentas para seu empoderamento e prevenção da violência de gênero, 2020 [doravante "Diagnóstico para detectar as necessidades específicas das mulheres em processo de libertação"], p. 46.

<sup>633</sup> CIDH, Informação levada à CIDH por representante do Colectivo Artesana de Guatemala durante a terceira reunião de peritas sobre mulheres privadas de liberdade da CIDH, 23 de março de 2022.

<sup>634</sup> Nesse mesmo sentido, CIDH, Informação levada à CIDH por perita do CELS de Argentina, 23 de março de 2022; e Penal Reform International and TIJ, The rehabilitation and social reintegration of women prisoners, p. 10.

<sup>635</sup> Organização das Nações Unidas Human Rights Council, Report of the Special Rapporteur on torture and other cruel, inhuman or degrading treatment or punishment, Mission to Nigeria, 4–10 March 2007, 22 November 2007, A/HRC/7/3/Add.4.

<sup>636</sup> Sobre este particular, ver a seção "Crescimento da população carcerária feminina" do Cap. II.

<sup>637</sup> Sobre este particular, ver a subseção "Desafios no acesso à educação" do Cap. III.

<sup>638</sup> Sobre este particular, ver a subseção "Aspectos de preocupação sobre prisão domiciliar" do Cap. IV.

as ofertas educacionais e de emprego se concentram no cuidado de homens encarcerados<sup>639</sup>.

**257.** Diante do que foi desenvolvido, a Comissão insta os Estados a adotarem medidas destinadas a eliminar as barreiras que impedem as mulheres de acessar as atividades de reintegração social. Em particular, essas medidas incluem: (i) fornecer apoio para que as mulheres cumpram os requisitos administrativos, por exemplo, por meio de prazos estendidos para apresentação de documentação, procedimentos gratuitos e assistência na inscrição em programas; ii) implantar creches para o atendimento de crianças; (iii) garantir às mulheres em prisão domiciliar autorização imediata para participar dessas atividades; e (iv) garantir que as mulheres alojadas em centros de detenção mistos tenham acesso a uma ampla gama de programas de reintegração social em igualdade de condições com os homens.

## **2. Transição entre a vida na prisão e a vida fora da privação de liberdade**

**258.** Em seu Relatório de 2017, a CIDH indicou que entre os efeitos diferenciados enfrentados pelas mulheres privadas de liberdade estão as maiores dificuldades em sua reintegração social.<sup>640</sup> Em particular, a Comissão observa que os desafios na implementação dos programas voltados para a reinserção social das mulheres mencionados acima<sup>641</sup> se traduzem em múltiplas dificuldades que dificultam sua reintegração social, ao mesmo tempo em que aprofundam a situação de risco anterior à sua detenção, caracterizada principalmente pela exclusão, pobreza e violência<sup>642</sup>. Nesse sentido, o UNODC destacou que os maiores desafios para sua reintegração, como resultado da ausência da abordagem de reintegração social nas políticas voltadas para as mulheres, perpetuam a discriminação estrutural em seu detrimento, colocando-as de volta em uma situação de desvantagem social e econômica<sup>643</sup>. Além disso, essa situação pode contribuir para sua reincidência<sup>644</sup>. Em particular, a CIDH observa que as principais dificuldades incluem: i) perda de vínculos e falta de redes de apoio; (ii) estigma social; (iii) discriminação com base no registro criminal; (iv) escassez de oportunidades de trabalho; (v) desvantagens econômicas; (vi) falta de moradia; e, (vii) perda de documentos de identificação pessoal. Soma-se a isso as barreiras específicas enfrentadas pelas mulheres trans.

### **a) Perda de laços familiares e falta de redes de apoio**

**259.** No Capítulo II, a Comissão indicou que, quando as mulheres são enviadas para a prisão, há uma ruptura dos laços familiares causada por obstáculos para manter um contato adequado, o que representa uma das consequências mais prejudiciais de sua prisão<sup>645</sup>. Nesse sentido, a CIDH adverte que essa perda de contato familiar e social pode levar a uma perda de vínculos familiares e sociais que leva à falta de redes de apoio.

<sup>639</sup> UNODC, *Manual para Operadores de Establecimientos Penitenciarios y Gestores de Políticas para Mujeres Encarceladas*, p. 38.

<sup>640</sup> CIDH, *Informe sobre medidas dirigidas a reducir el uso de la prisión preventiva en las Américas*, párr. 196.

<sup>641</sup> Sobre este particular, ver a seção "Desafios na implementação de programas".

<sup>642</sup> Sobre o tema, ver "Fatores que derivam do encarceramento feminino" do Cap. II.

<sup>643</sup> Nesse mesmo sentido, UNODC, *Manual sobre mujeres y encarcelamiento*, p. 14. Ademais, ver UNODC, *Women and Drugs. Drug use, drug supply and their consequences*, p. 36; e Prison Policy Initiative, *Prisons and jails will separate millions of mothers from their children in 2021*, 5 de maio de 2021.

<sup>644</sup> Nesse mesmo sentido, UNODC, *Manual sobre mujeres y encarcelamiento*, p. 14; e Relatora Especial sobre a violência contra a mulher, suas causas y consecuencias, Informe "Causas, condiciones y consecuencias de la encarcelación para las mujeres", párr. 66.

<sup>645</sup> Sobre o tema, ver "Impacto do encarceramento sobre mulheres e pessoas sob seus cuidados" no Cap. II.

Nessa linha, o UNODC apontou que entre as principais causas que dificultam a reintegração das mulheres está a falta de apoio às suas famílias e redes de apoio, que foram enfraquecidas pelo encarceramento<sup>646</sup>. Esta situação é particularmente grave, uma vez que as redes de apoio são essenciais para garantir que as mulheres sejam reintegradas com sucesso na sociedade. A este respeito, a Comissão indicou que a manutenção dos vínculos familiares é um instrumento básico de reinserção social e, portanto, constitui um elemento para garantir um dos propósitos da pena privativa de liberdade<sup>647</sup>. A este respeito, no *Caso López e outros contra Argentina*, a Corte determinou que, de acordo com o artigo 5(6) da CADH, que contempla a reintegração social como objeto da pena privativa de liberdade, o Estado deve garantir "o máximo contato possível da pessoa privada de liberdade com sua família, seus representantes e o mundo exterior".<sup>648</sup>

260. Na mesma linha, as *Regras de Bangkok* reconhecem a importância de dar às mulheres o espaço para se reconectar com suas famílias e comunidades antes de serem libertadas. Em particular, salientam que as autoridades prisionais incentivarão e, se possível, facilitarão as visitas às mulheres para garantir o seu bem-estar psicológico e a sua reintegração social. Além disso, considerando que o número de mulheres vítimas de violência doméstica era desproporcional, elas seriam consultadas sobre as pessoas que poderiam visitá-las. Além disso, observam que as autoridades prisionais devem oferecer às mulheres encarceradas opções como visitas domiciliares, prisões abertas, abrigos transitórios e programas e serviços comunitários, na medida do possível, a fim de facilitar sua transição do encarceramento para a liberdade, reduzir a estigmatização e restabelecer o contato com suas famílias o <sup>649</sup>mais rápido possível. Diante do exposto, a Comissão reitera que, no envolvimento da família no contexto da reinserção social, os Estados devem adotar medidas destinadas aos dois tipos de obrigações a seguir: i) o fortalecimento das relações familiares por meio de visitas ou qualquer outro meio; e ii) a inclusão da família no processo de retorno progressivo à vida em sociedade<sup>650</sup>. Para isso, é fundamental contar com equipes multidisciplinares, em especial, formadas por assistentes sociais.

## b) Estigma social

261. A Comissão observa que, ao saírem da prisão, as mulheres enfrentam o estigma combinado de seu gênero e sua condição de ex-detentas, o que se apresenta como um obstáculo à reintegração na sociedade. Em particular, esse estigma é baseado na desconfiança social generalizada que recai sobre as pessoas que foram encarceradas, independentemente de seu status processual. No caso das mulheres, isso é agravado pelo preconceito por não terem cumprido o que tradicionalmente se espera de uma mulher na sociedade de acordo com os estereótipos sociais de gênero<sup>651</sup>. Essa situação se traduz

<sup>646</sup> Nesse mesmo sentido, UNODC, "Women and Drugs. Drug use, drug supply and their consequences", p. 36.

<sup>647</sup> CIDH, *Observaciones a Opinión Consultiva a la Corte Interamericana de Derechos Humanos*, párr. 35.

<sup>648</sup> CIDH, *Observaciones a Opinión Consultiva a la Corte Interamericana de Derechos Humanos*, párr. 146.

<sup>649</sup> ONU, *Regras de Bangkok*, Regras 43, 44 e 45.

<sup>650</sup> CIDH, *Observaciones a Opinión Consultiva a la Corte Interamericana de Derechos Humanos*, párr. 147.

<sup>651</sup> Sobre o tema, CIDH, Informação levada à CIDH por mulheres que recuperaram sua liberdade de Brasil, Chile, Colômbia, El Salvador e México, durante uma reunião técnica, 14 de outubro de 2021; UNODC, *Manual sobre mujeres y encarcelamiento*, p. 21; e Secretaría de Desarrollo Social, Ciudad de México, Diagnóstico para detectar las necesidades específicas de las mujeres en proceso de liberación, pp. 49-51, 65. Ademais, ver: Relatora Especial sobre a violência contra a mulher, Informe "Causas, condiciones y consecuencias de la encarcelación para las mujeres", párr. 74; e IDPC, *Leyes punitivas de drogas: 10 años socavando las Regras de Bangkok*, p. 18.

em discriminação e múltiplos desafios nas esferas interpessoal, social, comunitária e de trabalho, o que agrava sua situação de risco ao mesmo tempo em que os leva a enfrentar o isolamento social. Além disso, de acordo com os dados disponíveis para a CIDH, essa situação afeta desproporcionalmente as mulheres envolvidas em crimes relacionados a drogas, que enfrentam estigmas sociais que se traduzem em desafios adicionais para conseguir um emprego que impeçam seu novo envolvimento com esses crimes para garantir sua subsistência<sup>652</sup>.

**c) Discriminação no emprego com base em antecedentes criminais**

**262.** A Comissão observa que as mulheres condenadas enfrentam discriminação no acesso ao trabalho por terem antecedentes criminais, independentemente da gravidade do crime pelo qual a condenação foi imposta e do tempo de detenção. Nesse âmbito, destacam-se as iniciativas da Costa Rica e dos Estados Unidos voltadas para evitar que as pessoas sejam discriminadas por terem antecedentes criminais. Nesse sentido, a Lei Nº 9361 da Costa Rica reformou o registro judicial para permitir que os registros criminais sejam eliminados ou reduzidos para infratores não violentos em uma "situação de vulnerabilidade"<sup>653</sup>. Nos Estados Unidos, estão em vigor as estratégias *Ban the Box* e *Fair Chance*, sob as quais mais de 100 jurisdições reformaram sua legislação para limitar as questões sobre o histórico nos processos de contratação<sup>654</sup>.

**263.** Em particular, com base nos dados disponíveis, a CIDH observa que o registro criminal constitui uma barreira para a busca de emprego para pessoas condenadas, o que é apresentado como uma "segunda condenação", uma vez que tanto as empresas privadas quanto os escritórios públicos solicitam antecedentes criminais durante os processos de contratação<sup>655</sup>. Nesse contexto, a maioria das pessoas com antecedentes criminais, especialmente as mulheres, são frequentemente excluídas do mercado de trabalho da economia formal, mesmo por vários anos após o cumprimento da pena<sup>656</sup>. Isso tem um impacto profundo sobre as mulheres, uma vez que a maioria delas já foi excluída do acesso a empregos formais antes de sua prisão, além do fato de que geralmente são as principais responsáveis financeiras pelas pessoas sob seus cuidados<sup>657</sup>. Nesse cenário, algumas mulheres só conseguem empregos nos quais estão sujeitas a condições de exploração<sup>658</sup>, ou podem acessar empregos mal remunerados que não exigem

<sup>652</sup> Nesse mesmo sentido, CIM-OEA, *Mujeres, políticas de drogas y encarcelamiento: Una guía para la reforma de políticas en América Latina*, 2016, p. 32; WOLA, IDPC, *De justicia y CIM, Mujeres, políticas de drogas y encarcelamiento*, 2016, p. 32; e IDPC, *Leves punitivas de drogas: 10 años socavando las Regras de Bangkok*, p. 18.

<sup>653</sup> Em particular, a opção de apagar os antecedentes criminais baseia-se em critérios que consideram a duração da pena, a infração cometida e a "situação de vulnerabilidade". Assim, quando se trata de crimes cometidos por pessoas em situação de risco, o juiz de execução pode determinar o cancelamento de seus antecedentes uma vez cumprida a pena. Apesar de a reforma não ser direcionada especificamente às mulheres, é provável que elas se beneficiem da disposição relacionada à vulnerabilidade. Nesse mesmo sentido, WOLA, IDPC, *De justicia y CIM, Eliminando las barreras para la reinserción: la reforma de antecedentes criminais na Costa Rica*, dezembro de 2017, pp. 2-3.

<sup>654</sup> Nesse mesmo sentido, IDPC, *Leves punitivas de drogas: 10 años socavando las Regras de Bangkok*, pp. 19-20.

<sup>655</sup> Nesse mesmo sentido, WOLA, IDPC, *De justicia y CIM, Eliminando las barreras para la reinserción: la reforma de antecedentes penales en Costa Rica*, dezembro de 2017, pp. 1, 3; e IDPC, *Leves punitivas de drogas: 10 años socavando las Regras de Bangkok*, pp. 19-20. Ademais, ver: Relatora Especial sobre a violência contra a mulher, Informe "Causas, condiciones y consecuencias de la encarcelación para las mujeres", párr. 72.

<sup>656</sup> Sobre o tema, CIDH, Informação levada à CIDH por mulheres que recuperaram sua liberdade de Brasil, Chile, Colômbia, El Salvador e México, durante uma reunião técnica, 14 de outubro de 2021; CIDH, Informação levada à CIDH por WOLA durante uma reunião técnica sobre mulheres privadas de liberdade, 10 de fevereiro de 2022; e CSS, Resposta ao questionário de consulta sobre mulheres privadas de liberdade, Colômbia, 10 de abril de 2021, p. 23.

<sup>657</sup> Sobre o tema, ver "Fatores que derivam do encarceramento feminino" no Cap. II.

<sup>658</sup> CSS, Resposta ao questionário de consulta sobre mulheres privadas de liberdade, Colômbia, 10 de abril de 2021, p. 23.

antecedentes criminais (geralmente relacionados à limpeza).<sup>659</sup> Esta situação faz com que as mulheres continuem a enfrentar a exclusão social, o que pode levá-las a serem novamente forçadas a participar em atividades ilegais para garantir o seu sustento e o das suas famílias. Isso perpetua a estreita ligação entre pobreza e crime<sup>660</sup>.

#### d) Escassez de oportunidades de emprego devido à formação limitada

**264.** A CIDH pôde observar que, além dos obstáculos enfrentados pelas mulheres para obter um emprego formal derivado do estigma social e da discriminação com base em antecedentes criminais, existem também aqueles vinculados à escassez de oportunidades de trabalho nas quais possam ser incluídas devido à sua formação profissional geralmente limitada. Em particular, as informações recebidas indicam que a ausência de implementação de programas de reintegração com enfoque de gênero nas prisões, acompanhada da adoção de programas que reforcem os papéis de gênero<sup>661</sup>, faz com que as mulheres careçam de formação profissional completa e suficiente, o que limita sua possibilidade de acesso ao emprego, uma vez que as habilidades adquiridas na detenção estão principalmente ligadas ao <sup>662</sup>trabalho doméstico. Na mesma linha, a então Relatora Especial sobre violência contra as mulheres destacou que as mulheres libertadas podem encontrar obstáculos na busca de emprego estável devido à falta de oportunidades para o desenvolvimento de habilidades ou à perda de detenção das adquiridas anteriormente<sup>663</sup>.

#### e) Desvantagens econômicas

**265.** A Comissão está preocupada com o fato de que, em vista dos obstáculos acima mencionados, as mulheres libertadas enfrentam desvantagens econômicas que podem comprometer seu sustento e, se for o caso, o de suas famílias. Em particular, de acordo com os dados disponíveis, essas desvantagens têm como principais causas: i) falta de atividade laboral no mercado formal que lhes proporcione uma renda mínima e estável<sup>664</sup>; ii) dificuldades na abertura de contas bancárias<sup>665</sup>; e iii) impossibilidade de acesso ao crédito bancário, o que pode resultar na falta de recursos para montar seus empreendimentos individuais<sup>666</sup>.

<sup>659</sup> CIDH, Informação apresentada à CIDH por mulher que recuperou sua liberdade e integrante da organização Mujeres Libres Colômbia, durante uma reunião técnica, em 14 de outubro de 2021. Além disso, CIDH, Informação apresentada à CIDH por representante da WOLA durante uma reunião técnica sobre mulheres privadas de liberdade, em 10 de fevereiro de 2022.

<sup>660</sup> esse mesmo sentido, CIDH, Informação apresentada à CIDH por mulher que recuperou sua liberdade e integrante da organização Mujeres Unidas por la Libertad do México, durante uma reunião técnica, em 14 de outubro de 2021. Além disso, ver: WOLA, IDPC, De Justiça e CIM, Eliminando las barreras para la reinserción: la reforma de antecedentes penales en Costa Rica, Dezembro de 2017, pp. 1, 3.

<sup>661</sup> Sobre este tema, ver as subseções “Ausência de programas com perspectiva de gênero” e “Reforço de estereótipos de gênero nos programas de reinserção” do presente capítulo.

<sup>662</sup> Nesse mesmo sentido, CIDH, Informação levada à CIDH por mulheres que recuperaram sua liberdade de Brasil, Chile, Colômbia, El Salvador e México, durante uma reunião técnica, 14 de outubro de 2021; e CSS, Resposta ao questionário de consulta sobre mulheres privadas de liberdade, Colômbia, 10 de abril de 2021, p. 23.

<sup>663</sup> Relatora Especial sobre a violência contra a mulher, Informe “Causas, condiciones y consecuencias de la encarcelación para las mujeres”, párr. 72.

<sup>664</sup> Além do analisado nas subseções anteriores, ver: Secretaría de Desarrollo Social, Cidade do México, Diagnóstico para detectar as necessidades específicas das mulheres em processo de libertação, pp. 49-51.

<sup>665</sup> CIDH, Informação apresentada à CIDH por mulher que recuperou sua liberdade, integrante da organização Mujeres Libres Colômbia, durante uma reunião técnica, em 14 de outubro de 2021. Além disso, CIDH, Informação apresentada à CIDH por WOLA durante uma reunião técnica sobre mulheres privadas de liberdade, em 10 de fevereiro de 2022.

<sup>666</sup> Nesse mesmo sentido, CIDH, Informação apresentada à CIDH por representante da Fundación Construir da Bolívia durante a terceira reunião de peritas sobre mulheres privadas de liberdade da CIDH, em 23 de março de 2022; e CSS, Resposta ao questionário de consulta sobre mulheres privadas de liberdade, Colômbia, 10 de abril de 2021, p. 23.



**f) Falta de moradia**

**266.** A Comissão adverte que a falta de moradia é um dos principais desafios enfrentados pelas mulheres recém-libertadas da prisão, pois as coloca em sério risco de ficar desabrigadas ou serem submetidas a situações de violência. A esse respeito, a então Relatora Especial sobre violência contra a mulher apontou que as pessoas libertadas podem encontrar obstáculos para encontrar moradia devido a: (i) falta de recursos financeiros suficientes para pagar as despesas iniciais; (ii) verificação de antecedentes criminais no contexto dos processos de solicitação de aluguel; ou (iii) às vezes, incapacidade de retornar à sua antiga casa porque não são mais bem-vindos ou devido ao medo da violência<sup>667</sup>. Além das dificuldades acima, há a ausência de abrigos financiados pelo Estado para mulheres sem-teto ou incapazes de morar em uma casa<sup>668</sup>. Nesse sentido, de acordo com um estudo realizado nos Estados Unidos, as taxas de pessoas em situação de rua são especialmente altas entre as mulheres libertadas, que enfrentam maiores chances de serem sem-teto do que os homens libertados da prisão<sup>669</sup>. Da mesma forma, nesse cenário, as mulheres libertadas podem ser vítimas de situações de violência ao serem expostas a serem recrutadas por grupos do crime organizado dedicados a crimes de drogas ou tráfico de pessoas<sup>670</sup>.

**267.** Nesse sentido, o UNODC estabeleceu que as autoridades penitenciárias devem colaborar com serviços comunitários especializados e organizações da sociedade civil para ajudar as mulheres após sua liberação a serem acomodadas em abrigos confidenciais enquanto encontram moradia adequada. Em particular, esses abrigos devem ter, no mínimo, instalações e pessoal experientes para fornecer apoio psicossocial e aconselhamento jurídico. Além disso, há que ter o cuidado de que a proteção concedida não assuma a forma de uma prorrogação da detenção. Nesse sentido, deve ser voluntário, se possível em abrigos ou casas seguras administradas por serviços comunitários ou sociedade civil por meio da celebração de um acordo de operação conjunta<sup>671</sup>.

**g) Perda de documentos de identificação pessoal**

**268.** A CIDH recebeu informações que indicam que, ocasionalmente, no contexto de sua detenção, várias mulheres perdem seus documentos de identificação pessoal, que têm dificuldade em obter em um curto período. Em particular, de acordo com a sociedade civil, as mulheres muitas vezes têm dificuldade em adquirir novos documentos, principalmente porque: i) os altos custos do procedimento; e ii) a exigência de solicitar uma certidão de nascimento para processá-los, que geralmente não têm acesso a eles ou têm um custo elevado<sup>672</sup>. Essa situação dificulta o exercício de seus direitos pelas mulheres libertadas

<sup>667</sup> Relatora Especial sobre a violência contra a mulher, Informe “Causas, condiciones y consecuencias de la encarcelación para las mujeres”, párrs. 73 e 75.

<sup>668</sup> CIDH, Informação levada à CIDH por mulher que recuperou sua liberdade de Mujeres Unidas por la Libertad de México durante uma reunião técnica, 14 de outubro de 2021.

<sup>669</sup> Prison Policy Initiative, *Nowhere to Go: Homelessness among formerly incarcerated people*, Agosto de 2018.

<sup>670</sup> Nesse mesmo sentido, CIDH, Informação levada à CIDH por uma mulher que recuperou sua liberdade de mulheres Unidas por la Libertad de México durante uma reunião técnica, 14 de outubro de 2021.

<sup>671</sup> UNODC, *Manual para Operadores de Establecimientos Penitenciarios y Gestores de Políticas para Mujeres Encarceladas*, p. 58.

<sup>672</sup> CIDH, Informação levada à CIDH por representante de WOLA durante reunião técnica sobre mulheres privadas de liberdade, 10 de fevereiro de 2022.



no contexto da reintegração social, incluindo o acesso a serviços de bem-estar e saúde, emprego e educação.

#### **h) Situação específica das mulheres trans**

**269.** A Comissão foi informada de que as mulheres trans enfrentam barreiras específicas para sua reintegração social, especialmente no local de trabalho, com base na discriminação e exclusão social de que são vítimas durante o encarceramento e que se estendem até sua liberação. A este respeito, a CIDH destacou que, na região, as pessoas trans geralmente enfrentam as formas mais graves de discriminação no emprego com base na identidade e expressão de gênero. Em particular, são apresentadas da seguinte forma: (i) falta de acesso ao emprego; (ii) incapacidade de obter identificação que reflita seu gênero e nome; e, iii) assédio e assédio por parte dos empregadores. Nesse cenário, a falta de acesso ao emprego formal muitas vezes expõe as pessoas trans a condições de trabalho perigosas e, em muitos casos, as obriga a recorrer ao trabalho sexual como estratégia de sobrevivência<sup>673</sup>.

**270.** Considerando esses obstáculos, a CIDH alerta que essa situação de discriminação trabalhista é mais intensa no caso das mulheres trans libertadas da prisão, pois enfrentam dupla discriminação por serem trans e ex-presidiárias. Em particular, de acordo com os dados disponíveis, as dificuldades específicas em ser incorporado nas atividades de reintegração na prisão<sup>674</sup> se traduzem em maiores barreiras para sua reintegração na sociedade. Em particular, eles são mais propensos a enfrentar: (i) falta de acesso a empregos formais; ii) dificuldades em atender às necessidades básicas; iii) falta ou instabilidade habitacional; iv) agravou a discriminação por ter antecedentes criminais; e, v) risco de reapresentação do consumo abusivo de drogas e álcool<sup>675</sup>. À luz disso, a Comissão reitera seu apelo para combater as práticas discriminatórias no local de trabalho em relação à população LGBTI<sup>676</sup>. Além disso, os Estados devem adotar medidas específicas para proteger o direito das mulheres trans libertadas de trabalhar em condições respeitadas, implementando ações destinadas a quebrar preconceitos sobre sua identidade e expressão de gênero.

### **B. Práticas na região**

#### **1. Dados sobre a participação de mulheres detidas em programas de reintegração**

**271.** Com base nas informações recebidas para a elaboração deste relatório, a CIDH observa que a participação das mulheres nos programas de reinserção social oferecidos na prisão varia muito na região, variando de 25% da população carcerária feminina a 76%

<sup>673</sup> CIDH-REDESCA, *Informe sobre Personas Trans y de Género Diverso y sus derechos económicos, sociales, culturales y ambientales*, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 239, 7 de agosto de 2020, párrs. 248 e 250.

<sup>674</sup> Em particular, tais dificuldades consistem em: i) impedimento de trabalhar em atividades geralmente oferecidas na prisão, como cozinha e confecção, com base no preconceito de que mulheres trans possuem AIDS e podem transmiti-la facilmente em caso de lesões; ii) falta de acesso a atividades devido ao isolamento ao qual normalmente estão submetidas; e, iii) temor de serem alvo de violência por parte de outras pessoas encarceradas. Nesse mesmo sentido, CIDH, Informação apresentada à CIDH por mulher trans que recuperou sua liberdade no México durante uma reunião técnica, em 13 de outubro de 2021.

<sup>675</sup> Nesse mesmo sentido, ver: Governo da Argentina, Nota Diplomática No. IF-2021-34330903-APN-DCIMD#MRE, CIDH, 20 de abril de 2021, p. 20; e CIDH, Informação levada à CIDH por mulheres trans que recuperaram sua liberdade de El Salvador y Guatemala durante uma reunião técnica, 13 de outubro de 2021.

<sup>676</sup> CIDH-REDESCA, *Informe sobre Personas Trans y de Género Diverso y sus derechos económicos, sociales, culturales y ambientales*, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 239, 7 de agosto de 2020, párr. 246.

das mulheres condenadas na prisão. Por exemplo, na Colômbia, do total de mulheres condenadas (4.889), 76% participam de programas de estudo, 51% de atividades laborais e 36,2% de programas psicossociais<sup>677</sup>. Em Honduras, 64% das mulheres encarceradas participam de "processos de reintegração".<sup>678</sup> Na Bolívia, aproximadamente 50% participam de "terapias ocupacionais".<sup>679</sup> No Paraguai, 43% participam de programas educacionais<sup>680</sup>. No México, em média, 37% das mulheres participam de atividades de reintegração social<sup>681</sup>. No Brasil, 25% das mulheres participam de atividades laborais<sup>682</sup>.

## 2. Programas de reintegração social com perspectiva de gênero estabelecidos na região

### a) Programas de detenção para mulheres encarceradas

**272.** A Comissão reitera que as respostas dos Estados membros aos questionários mostram a falta de perspectiva de gênero na grande maioria dos programas de reintegração social implementados na região, na medida em que não levam em conta as necessidades específicas das mulheres privadas de liberdade nem o impacto diferenciado de sua prisão<sup>683</sup>. No entanto, destaca e valoriza os esforços de alguns Estados, organizações da sociedade civil e academia voltados para a implementação de ações para promover a reintegração social das mulheres, como Argentina, Bolívia, Chile, Colômbia, Costa Rica, Estados Unidos, México, Panamá, Paraguai, Venezuela e Uruguai. Nesse sentido, esses programas se concentram em: i) emprego; (ii) educação; (iii) uso de drogas; iv) violência de gênero; e, v) atividades culturais e recreativas.

**273.** Em particular, na área do emprego, a CIDH destaca as ações implementadas pelos Estados do Paraguai, Uruguai, Bolívia e Costa Rica, e com o apoio da sociedade civil do Chile e da Venezuela. Destinam-se a fortalecer as habilidades profissionais das mulheres por meio de atividades de detenção que possam facilitar sua futura incorporação ao mercado de trabalho após sua liberação. No que diz respeito ao Paraguai, destacam-se: (i) a instalação da Marca Penitenciária "Muã" pelo Ministério da Justiça, dirigida pela organização "Fundación Princesa Diana", na qual as mulheres do Centro Penitenciário Feminino "Casa del Buen Pastor" participam da produção de produtos<sup>684</sup>; (ii) "Latente", uma plataforma online de produtos feitos por pessoas privadas de liberdade alojadas nas 18 prisões do país; incluindo mulheres<sup>685</sup>; e (iii) o projeto de produção de produtos artesanais que são comercializados, implementado na Penitenciária Feminina "Hogar Nueva Oportunidad"<sup>686</sup>.

<sup>677</sup> Governo da Colômbia, Nota MPC/OEA No. 530-2021, 12 de abril de 2021, p. 23.

<sup>678</sup> Governo de Honduras, Nota Diplomática No. SEDH-PM-054-2022, 9 de agosto de 2022, p. 6.

<sup>679</sup> CIDH, Informação levada à CIDH por Fundación Construir de Bolívia durante a terceira reunião de peritas sobre mulheres privadas de liberdade da CIDH, 23 de março de 2022.

<sup>680</sup> A CIDH obteve esse percentual a partir de dados oficiais que indicam que, de um total de 737 mulheres encarceradas, 317 participam em programas educacionais. Ver, Governo do Paraguai, Nota Diplomática No. 495-21/MMP/OEA, 27 de abril de 2021, pp. 2, 16-17.

<sup>681</sup> CIDH, Informação enviada à CIDH por Equis – "Buenas prácticas en materia de reinserción social", 18 de junho de 2022.

<sup>682</sup> A CIDH obteve esse percentual a partir de dados oficiais que indicam que, de um total de 36.999 mulheres encarceradas no primeiro semestre de 2020, 9.401 participavam em programas laborais. Nesse mesmo sentido, Governo do Brasil, Nota Diplomática No. 120 Questionário, 9 de abril de 2021, pp. 3 e 14.

<sup>683</sup> Sobre este particular, ver a subseção "Ausência de programas com perspectiva de gênero" do presente capítulo.

<sup>684</sup> Sobre o tema, Governo do Paraguai, Nota Diplomática No. 495-21/MMP/OEA, 27 de abril de 2021, p. 17; e Ministério da Justiça, Paraguai, Ministério da Justiça adjudica gerenciamento de la marca penitenciaria Muã, 16 de agosto de 2018.

<sup>685</sup> Governo do Paraguai, Nota Diplomática No. 495-21/MMP/OEA, 27 de abril de 2021, p. 19.

<sup>686</sup> Nesse mesmo sentido, ver: Ministério da Justiça, Paraguai, El Día de la Amistad recalca con importante nivel de pedidos de productos penitenciarios, 28 de julho de 2020; e Swissinfo, De la cárcel a la pastelería, la reinserción de una mujer Paraguaya, 13 maio 2021.

274. Com relação ao Uruguai, destacam-se: (i) o programa educacional e trabalhista "Varredura Inclusiva" adotado pela Prefeitura de Montevideu, no âmbito do qual limpam calçadas em troca de remuneração<sup>687</sup>; (ii) o "Polo Industrial" instalado na Unidade nº 5 de Montevideu, no qual as mulheres realizam obras até mesmo na comunidade<sup>688</sup>; (iii) a Oficina de Costura da Unidade nº 5; e (iv) a produção de alimentos enlatados por mulheres detidas nos Departamentos de Salto e Tacuarembó<sup>689</sup>. Na Bolívia, destaca-se o projeto "Construindo Liberdade" financiado com recursos arrecadados pelo UNODC, implementado nos centros femininos de Obrajes e Miraflores, no âmbito do qual mulheres encarceradas realizam atividades e recebem treinamento em construção<sup>690</sup>. A Costa Rica possui um centro de atendimento semi-institucional (CASI La Mujer), que tem projetos para a reintegração das mulheres no mercado de trabalho<sup>691</sup>. Além disso, no que diz respeito aos projetos implementados pela sociedade civil, destacam-se: (i) o programa "Mujer levántate" no Chile, que promove a incorporação de mulheres no mercado de trabalho<sup>692</sup>; e (ii) as ações implementadas por organizações da sociedade civil venezuelana para oficinas sobre diversos ofícios para mulheres detidas<sup>693</sup>.

275. No que diz respeito à educação das mulheres na prisão, a CIDH destaca: i) o programa de educação universitária para mulheres no Paraguai<sup>694</sup>; ii) os programas de formação e desenvolvimento profissional para mulheres presas e libertadas oferecidos pelo "Grupo de Trabalho sobre Mulheres Privadas de Liberdade" no Uruguai<sup>695</sup>; iii) o programa uruguaio de formação em cabeleireiras "Semeando Beleza para um Futuro", organizado pelo Ministério do Interior e pelo Instituto Nacional de Reabilitação (INR);<sup>696</sup> iv) terapias ocupacionais e programas de treinamento implementados pelo sistema prisional boliviano<sup>697</sup>; v) a adoção do "Modelo de Educação para a Vida e o Trabalho" no México<sup>698</sup>; vi) as oficinas de artesanato oferecidas no Centro de Reintegração Social da Mulher Tepepan, na Cidade do México<sup>699</sup>; vii) o programa *Brave Behind Bars* que fornece educação em informática para mulheres, estabelecida na região da Nova Inglaterra, nos Estados Unidos<sup>700</sup>; (viii) a iniciativa da Universidade Católica do Chile de permitir o acesso

<sup>687</sup> Nesse mesmo sentido, ver: Intendencia de Montevideo, Lanzamiento de Barrido Inclusivo 2021-2022, 29 de novembro de 2021.

<sup>688</sup> CIDH, Informação enviada à CIDH por perita em reinserção social do Uruguai por correio eletrônico, 2 de abril de 2022.

<sup>689</sup> CIDH, Informação enviada à CIDH por perita em reinserção social do Uruguai por correio eletrônico, 2 de abril de 2022.

<sup>690</sup> CIDH, Informação levada à CIDH por representante da Fundación Construir de Bolívia durante a terceira reunião de peritas sobre mulheres privadas de liberdade da CIDH, 23 de março de 2022. Além disso: UNODC, Mujeres privadas de libertad realizan obra fina, instalaciones básicas y refacciones para mejorar sus condiciones de reclusión, 24 de junho de 2019; e La Dirección General de Régimen Penitenciario y la UNODC capacitan en empoderamiento y construcción civil a 50 mujeres privadas de libertad, 19 de novembro de 2018.

<sup>691</sup> Governo de Costa Rica, Nota Diplomática No. CROEA-AA-576-21, pp. 28-29.

<sup>692</sup> CIDH, Informação levada à CIDH por uma mulher que recuperou sua liberdade de mulheres libertadas de Chile durante uma reunião técnica, 14 de outubro de 2021. Além disso, CIDH, Informação levada à CIDH por representante de WOLA durante uma reunião técnica sobre mulheres privadas de liberdade, 10 de fevereiro de 2022.

<sup>693</sup> OVP, Informe Mujeres privadas de la libertad en Venezuela: Las voces de las mujeres detrás de las rejas, 2021, p. 54.

<sup>694</sup> Em específico, duas universidades nacionais oferecem cursos universitários no Centro Penitenciário de Mulheres "Casa del Buen Pastor". Ver, Governo do Paraguai, Nota Diplomática nº 495-21/MMP/OEA, 27 de abril de 2021, pp. 18, 21.

<sup>695</sup> CIDH, Informação levada à CIDH por representante da "Mesa de trabajo sobre mujeres privadas de libertad" durante uma reunião técnica em 1 de abril de 2022, y correos electrónicos recibidos los días 20 de abril e 10 de maio de 2022.

<sup>696</sup> Presidencia, Uruguai, Sembrando presentó iniciativa de formación laboral para mujeres privadas de libertad, 21 de abril de 2022.

<sup>697</sup> Governo da Bolívia, Nota Diplomática No. MPB-OEA-NV116-21, 1 de junho de 2021, pp. 14-15. Ademais, ver: Cladem Bolívia, et al., Contribuciones de la Sociedad Civil à Relatoria sobre os Direitos das Pessoas Privadas de Liberdade, 12 de abril de 2021, p. 28.

<sup>698</sup> Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH MÉXICO). Criterios para un sistema orientado al respeto de los Derechos Humanos: un modelo de reinserción social, junho 2019, p. 42.

<sup>699</sup> Secretaría de Desarrollo Social, Ciudad de México, Diagnóstico para detectar las necesidades específicas de las mujeres en proceso de liberación, p. 46.

<sup>700</sup> MIT, Brave Behind Bars: Prison education program focuses on computing skills for women, 19 de janeiro de 2022.

à educação universitária para mulheres privadas de liberdade por meio do programa ELEDUC, também apoiado pela Fundação "Mujer Levántate"<sup>701</sup>; e (ix) a seção universitária do Centro de Reabilitação Feminina do Panamá, no âmbito de uma parceria entre o Ministério do Interior e a Universidade do Panamá<sup>702</sup>.

**276.** Com relação aos programas de reintegração destinados a enfrentar o uso de drogas, a Comissão destaca as ações implementadas pela Colômbia, Costa Rica e Uruguai. Em particular, na Colômbia, o INPEC tem um programa de intervenção no consumo abusivo de drogas implementado na Prisão e Penitenciária de Alta e Média Segurança para Mulheres em Bogotá, que adota o modelo de "Comunidade Terapêutica". Seu objetivo é promover a reintegração de mulheres encarceradas por meio de uma mudança em seu estilo de vida por meio do desenvolvimento de atividades ocupacionais, educacionais, espirituais, esportivas e intervenções psicossociais<sup>703</sup>. Por sua vez, na Costa Rica, por meio do Instituto de Alcoolismo e Dependência de Drogas (IAFA) e do Instituto Nacional da Mulher (INAMU), está sendo feita uma abordagem ao consumo abusivo de drogas em mulheres em processos criminais<sup>704</sup>. Quanto ao Uruguai, o programa Fundo de Bens Confiscados, que faz parte da Secretaria Nacional de Drogas, foi criado em 2006 para apoiar programas sensíveis ao gênero administrados pelo governo e algumas organizações da sociedade civil com foco na prevenção, tratamento, redução de danos e reintegração social. De acordo com a sociedade civil, no âmbito da implementação desses programas, foi possível reduzir as taxas de reincidência, dependência de drogas e desemprego entre as mulheres libertadas<sup>705</sup>.

**277.** Com relação à assistência em matéria de violência de gênero, a CIDH destaca os programas adotados na Argentina e na Costa Rica, em particular: i) o programa de reintegração destinado ao atendimento às vítimas de violência de gênero adotado pelo Serviço Penitenciário Federal na Argentina<sup>706</sup>; e, ii) a atenção à violência de gênero prestada às mulheres em processos penais por meio do INAMU da Costa Rica<sup>707</sup>. No que diz respeito aos cuidados de saúde mental, no Centro Federal de Reabilitação Social nº 16 "CPS Femenil Morelos" no México, o Escritório de Psicologia realiza o Programa Nacional de Prevenção e Atenção às Dependências no Sistema Penitenciário, que incorpora uma abordagem de gênero na prevenção, diagnóstico, tratamento e treinamento em dependências<sup>708</sup>. Finalmente, a CIDH destaca os programas de reinserção social da mulher focados em atividades recreativas implementados no México. Em particular, de acordo com dados oficiais, as mulheres do Centro de Readaptação Social (CERESO) em Guanajuato podem participar de peças encenadas em cooperação com o grupo "Alquimia e Transmutação"<sup>709</sup>. Além disso, no Centro de Reintegração Social da Mulher Tepepan,

<sup>701</sup> Pontificia Universidad Católica de Chile, Una oportunidad de inserción para mujeres privadas de libertad, 2 de maio de 2022.

<sup>702</sup> UNODC, Serie de Manuales de Justicia Penal: Hoja de ruta para la elaboración de programas de rehabilitación en las cárceles, p.36.

<sup>703</sup> Governo da Colômbia, Nota MPC/OEA No. 530-2021, 12 de abril de 2021, p. 25.

<sup>704</sup> Governo de Costa Rica, Nota Diplomática No. CROEA-AA-576-21, 9 de abril de 2021, pp. 28-29.

<sup>705</sup> WOLA, IDPC, De justicia y CIM, ¿Cómo incorporar una perspectiva de género en las políticas de drogas? La experiencia de Uruguay, Junho de 2017, pp. 1, 3-4.

<sup>706</sup> Governo da Argentina, Nota Diplomática No. IF-2021-34330903-APN-DCIMD#MRE, CIDH, 20 de abril de 2021, pp. 20-21, 23-24.

<sup>707</sup> Governo de Costa Rica, Nota Diplomática No. CROEA-AA-576-21, 9 de abril de 2021, pp. 28-29.

<sup>708</sup> Governo de México, Nota Diplomática No. OEA1121, 12 de abril de 2021, p. 25.

<sup>709</sup> Comisión Nacional de los Derechos Humanos, Governo de México, Criterios para un sistema orientado al respeto de los Derechos Humanos: un modelo de reinserción social, junho 2019, p. 42.

na Cidade do México, as mulheres participam de oficinas de teatro, pintura, canto e dança<sup>710</sup>.

## **b) Programas para mulheres sujeitas a alternativas e outros benefícios de liberação**

**278.** A Comissão toma nota dos esforços realizados pela Argentina e pelo Estado da Califórnia, nos Estados Unidos, para estabelecer programas de reintegração social para mulheres sujeitas a medidas alternativas à prisão ou outros benefícios de liberação. Em particular, a Argentina forneceu informações indicando que a Direção de Assistência a Pessoas Sob Vigilância Eletrônica (DAPVE) presta atendimento a mulheres em prisão domiciliar com monitoramento eletrônico por meio de programas e projetos de reintegração. Estes incluem: (i) o dispositivo "Talks in Ronda" para reconstruir redes comunitárias; ii) o Programa "Fazemos o Futuro", que promove a inserção laboral e prioriza as mulheres; (iii) as oficinas da organização "Cosendo Redes" voltadas para a capacitação profissional na indústria têxtil; (iv) as oficinas da organização "Yo No Fui", que atua em projetos artísticos e produtivos oferecidos no âmbito do Projeto de Formação de Mulheres em Prisão Domiciliar gerenciado por órgãos públicos; (v) o projeto "Rondas de Crianzas", que fornece ferramentas para a criação de crianças em prisão domiciliar; e, vi) o Workshop de Conscientização e Prevenção dos Cânceres de Mama e Colo do Útero<sup>711</sup>.

**279.** Além disso, na província de Buenos Aires, o Patronato de Liberados Bonaerense possui o "Dispositivo Mulheres com Prisão", no âmbito do qual apoiam mulheres em prisão domiciliar. Isso, por exemplo, por meio de: i) gestão de procedimentos de assistência econômica para crianças; ii) coordenação com a Defensoria Pública para o pedido de autorizações de saída de casa; iii) cuidados de saúde mental; e iv) ativação do protocolo em casos de violência de gênero<sup>712</sup>. Por sua vez, o Estado da Califórnia possui o "Tribunal de Reintegração da Mulher" voltado para a reintegração social de mulheres beneficiárias de liberdade condicional e reincidentes em liberdade. De acordo com o UNODC, este programa busca reduzir a reincidência e apoiar a reintegração, oferecendo uma abordagem multi-institucional e fornecendo acesso a serviços sensíveis ao gênero que incluem: tratamento de abuso de substâncias, serviços de saúde mental, moradia, assistência ao emprego, reunificação familiar e aconselhamento sobre violência de gênero na família<sup>713</sup>.

## **c) Programas para Mulheres em Liberdade**

### **I. Programas para facilitar a reinserção social das mulheres**

**280.** A Comissão recebeu informações que indicam que Argentina, Costa Rica, Guatemala, México e Uruguai têm políticas em vigor para facilitar a reintegração social das mulheres libertadas. Em particular, esses programas se concentram em: (i) reintegração geral; ii) violência de gênero; e, iii) atenção às mulheres sujeitas a processos criminais por crimes relacionados ao uso de drogas. Nesse sentido, no que diz respeito às políticas gerais de

<sup>710</sup> Secretaría de Desarrollo Social, Gobierno de la Ciudad de México, Diagnóstico para detectar las necesidades específicas de las mujeres en proceso de liberación, p. 47.

<sup>711</sup> Ver, Gobierno da Argentina, Nota Diplomática No. IF-2021-34330903-APN-DCIMD#MRE, CIDH, 20 de abril de 2021, pp. 13-17.

<sup>712</sup> Subsecretaría de Política Criminal del Ministerio da Justiça y Derechos Humanos de la Provincia de Buenos Aires, Argentina, Guía para la investigación y el juzgamiento con perspectiva de género en materia de drogas, Março de 2022, pp. 74-75.

<sup>713</sup> UNODC, Módulo 7 - Alternativas al encarcelamiento, en Prevención del Delito y Justicia Penal, 2020, p. 34.



reintegração, a CIDH foi informada sobre as ações na Argentina, Costa Rica, Guatemala e Uruguai. Nesse sentido, na Argentina, a Área de Gênero da Direção Nacional de Reinserção Social (DNRS) monitora as mulheres libertadas desde o momento anterior à sua liberação. Isso inclui: i) conselhos para inclusão em programas sociais; ii) atenção em casos de violência de gênero; iii) aconselhamento sobre como processar um documento de identidade; e (iv) assistência em questões relacionadas a filhas e filhos<sup>714</sup>.

**281.** Na Costa Rica, a Unidade de Inserção Social é responsável pelas estratégias de lidar com as mulheres, incluindo: (i) atendimento interdisciplinar nos níveis individual, grupal, familiar e comunitário; e, ii) apoio à economia de pessoas em risco por até um ano após o cumprimento de sua pena<sup>715</sup>. Além disso, a "Rede Interinstitucional de Atenção Integral às Mulheres Envolvidas em Processos Criminais", gerenciada pela Defensoria Pública, facilita a colaboração institucional para apoiar as mulheres que infringiram a lei, incluindo aquelas que foram libertadas<sup>716</sup>. Com relação à Guatemala, o Estado forneceu informações sobre a coordenação interinstitucional para apoiar as mulheres libertadas, da qual participam a Unidade de Prevenção Comunitária da Violência do Ministério do Interior (Mingob) e vários órgãos do Estado, incluindo os Ministérios de Desenvolvimento Social e Trabalho e Bem-Estar Social, Educação e Instituto de Formação Técnica. A Guatemala também conta com o "Programa de Reintegração Social para Mulheres Anteriormente Privadas de Liberdade que deixaram o Centro de Reabilitação e Reintegração Social Fraijanes I".<sup>717</sup> No Uruguai, o Grupo de Trabalho sobre Mulheres Privadas de Liberdade presta assistência na área de reintegração social para mulheres libertadas, lidando com situações específicas fazendo encaminhamentos para os serviços relevantes<sup>718</sup>.

**282.** Por outro lado, em relação à violência de gênero, a Guatemala tem o projeto "Integrar à Prevenção" focado na prevenção da violência, do qual participam mulheres libertadas<sup>719</sup>. Finalmente, no que diz respeito ao atendimento às mulheres sujeitas a processos penais por crimes relacionados ao uso de drogas, a CIDH tomou nota da "Comissão de Atenção à Mulher em Situação de Vulnerabilidade no Sistema Penal e suas Famílias Dependentes" do Instituto Costarricense sobre Drogas, que presta atendimento às mulheres libertadas pela reforma da Lei Psicotrópica<sup>720</sup>, no âmbito da Rede de Mulheres em Processo Penal, cujo objetivo, entre outros, é minimizar os riscos de reincidência. Para o efeito, as mulheres em risco de conflito com a lei por um crime não violento relacionado com o seu consumo podem aceder a um programa voluntário de tratamento da toxicodependência<sup>721</sup>.

<sup>714</sup> Governo da Argentina, Nota Diplomática No. IF-2021-34330903-APN-DCIMD#MRE, CIDH, 20 de abril de 2021, pp. 23-24.

<sup>715</sup> Governo de Costa Rica, Nota Diplomática No. CROEA-AA-576-21, 9 de abril de 2021, p. 30.

<sup>716</sup> Nesse mesmo sentido, WOLA, La Red Interinstitucional para la atención integral de mujeres vinculadas a un proceso penal en Costa Rica, Junho de 2017, p. 2.

<sup>717</sup> Nesse mesmo sentido, Governo da Guatemala, Nota Diplomática No. DAJCC-Seprem 003-2021, 14 de abril de 2021, pp. 20-21. Ademais, ver: Ministerio de Gobernación, Guatemala, Retoman programa psicosocial y socioeducativo de privadas del FI, 18 de março de 2021.

<sup>718</sup> CIDH, Informação levada à CIDH por representante da "Mesa de trabajo sobre mujeres privadas de libertad" durante reunião técnica dia 1 de abril de 2022, y correios eletrônicos recebidos em 20 de abril e 10 de maio de 2022.

<sup>719</sup> Governo da Guatemala, Nota Diplomática No. DAJCC-Seprem 003-2021, 14 de abril de 2021, p. 20. Ademais, ver: Ministerio de Gobernación, Guatemala, Retoman programa psicosocial y socioeducativo de privadas del FI, 18 de março de 2021.

<sup>720</sup> Sobre este particular, ver a subseção "Medidas específicas aplicables a mujeres condenadas por delitos de drogas" do Cap. IV.

<sup>721</sup> Em específico, podem participar deste programa as mulheres: i) chefes de famílias monoparentais; ii) vítimas de violência; iii) com antecedentes ou consumo ativo de drogas; iv) em situação de pobreza, desemprego ou com baixa escolaridade; v) com doenças crônicas ou em estágio terminal, ou com deficiência; ou vi) idosas, indígenas, afrodescendentes, migrantes ou refugiadas; ou que pertençam a "comunidades excluídas". Nesse mesmo sentido, Governo da Costa Rica, Nota Diplomática nº CROEA-AA-576-, 9 de abril de 2021, pp. 22-23; e Instituto Costarricense sobre Drogas, Costa Rica, Rede para o Enfrentamento Integral às Mulheres em Situação de



## II. Acompanhamento da sociedade civil na etapa pós-liberação das mulheres

283. A Comissão aprecia as iniciativas de várias organizações da sociedade civil para acompanhar os processos de reintegração social das mulheres libertadas, muitas das quais são compostas por ex-presas que se organizaram. Em particular, a CIDH recebeu informações sobre organizações na Argentina, Brasil, Chile, Colômbia, El Salvador, Honduras, México, Venezuela, Estados Unidos e Uruguai, bem como sobre uma rede regional, que se concentra em: i) acompanhamento geral, ii) apoio à reintegração laboral e iii) prestação de assistência social. Em particular, em 2019, foi criada a "Rede de Mulheres Libertárias Melting Bars" em nível regional, composta por "Mujeres Libres" (Colômbia, El Salvador e México), "Mujeres Unidas x la Libertad" (México), "Amparar" (Brasil), "La Boussole" (México) e "Colectivo Todxs Unidxs" (Argentina). No âmbito desta Rede, têm ocorrido espaços de diálogo entre mulheres ex-presidiárias e suas famílias. Além disso, cada organização oferece assistência e acompanhamento<sup>722</sup>. Além disso, os esforços da sociedade civil para apoiar a reintegração laboral por meio de: i) empreendimentos organizados por mulheres libertadas que estão agrupadas em cooperativas na Argentina, que contam com o apoio do Patronato de Liberados<sup>723</sup>; ii) o projeto "Libertarias" da organização uruguaia Horizonte de Libertades<sup>724</sup>; e iii) o apoio prestado às mulheres trans pela organização "Captive Souls" do México, que busca estabelecer alianças com empresas para que possam ser contratadas ou impulsionar seus negócios<sup>725</sup>.

284. Além disso, a CIDH destaca vários projetos liderados por organizações da sociedade civil nos Estados Unidos para prestar assistência às mulheres libertadas. Dentre eles, destacam-se: i) o *Projeto de Reentrada Um Novo Modo de Vida*, implantado em Los Angeles, no estado da Califórnia, que inclui programas como: casas de reinserção seguras, serviços educacionais e de emprego, programas de reabilitação e assistência transporte<sup>726</sup>; ii) o *Programa de Justiça Restaurativa Feminina do Exército de Salvação*, visando mulheres recém-libertadas e suas famílias no condado de Winnebago, Illinois, por meio do fornecimento de moradia, alimentação, assistência de transporte, apoio ao abuso de substâncias e assistência à creche<sup>727</sup>; e, iii) o *Fundo de Amor Comunitário* criado pelo Conselho Nacional em 2021, que fornece apoio financeiro a mulheres libertadas e, às vezes, a prisioneiras<sup>728</sup>.

Vulnerabilidade Vinculadas a um Processo Penal e seus Familiares Dependentes, 3 de maio de 2022. Ademais, ver a seção "Escassez de mecanismos de supervisão com enfoque de gênero" do Cap. IV; e WOLA, A Rede Interinstitucional para a atenção integral de mulheres vinculadas a um processo penal na Costa Rica, junho de 2017.

<sup>722</sup> CIDH, Informação enviada à CIDH por Equis – "Buenas prácticas en materia de reinserción social", 18 de junho de 2022. Ademais, ver: WOLA, *Relatoria: Primer encuentro de mujeres de las Américas que han estado en prisión "Mujeres libertarias fundiendo rejas"*, 1 de novembro de 2019.

<sup>723</sup> CIDH, Informação levada à CIDH pelo CELS de Argentina, 23 de março de 2022.

<sup>724</sup> Horizonte de Libertades, *Libertaria. Piloto sociolaboral para jóvenes trans y mujeres privadas de libertad*, 10 de junho de 2022.

<sup>725</sup> CIDH, Informação levada à CIDH por Almas Cautivas de México durante uma reunião técnica sobre mulheres trans colocadas em liberdade, 13 de outubro de 2021.

<sup>726</sup> Universidad de California en Los Ángeles (UCLA), *Replication Model Study*, Janeiro de 2018, p. 20.

<sup>727</sup> The Salvation Army of Rockford & Winnebago County, *Women's Restorative Justice Program*, 2022.

<sup>728</sup> National Council, *Basic Income Guarantee*, 2022. Ademais, ver: National Council, *The National Council and The F4GI announce Guaranteed Income Program to support currently and formerly incarcerated women*, 23 de fevereiro de 2022.

### 3. Mecanismos de acompanhamento

285. A CIDH observa que, com exceção da Argentina<sup>729</sup>, Guatemala,<sup>730</sup> Honduras<sup>731</sup>, México<sup>732</sup>, Nicarágua<sup>733</sup> e Uruguai<sup>734</sup>, os Estados não forneceram dados que comprovem a existência de mecanismos para avaliar a efetividade dos programas de reintegração social. No entanto, do exposto, apenas o Uruguai e o México incluem uma perspectiva de gênero. Em particular, no Uruguai, o Departamento de Gênero e Diversidade do INR contribui para o fortalecimento da integração da perspectiva de gênero nas estratégias do INR. Suas principais funções incluem: (i) assessorar no desenvolvimento de estratégias de gênero destinadas a incorporá-las ao desenho das políticas prisionais; e (ii) monitorar e avaliar as políticas pertinentes realizadas pelas unidades prisionais e unidades técnico-administrativas do INR<sup>735</sup>. No México, o Centro Federal de Reintegração Social nº 16 é o único centro de mulheres que possui indicadores para monitorar a reintegração das mulheres, que consiste em um acompanhamento personalizado de suas experiências e leva em consideração o progresso das atividades de reintegração das quais<sup>736</sup> participam.

286. Com base no que foi desenvolvido, a CIDH observa com preocupação que essa falta de mecanismos de acompanhamento se traduz na impossibilidade de avaliar o funcionamento das políticas de reintegração das mulheres e de ter indicadores que analisem a reincidência dessa população. Diante disso, a Comissão insta os Estados a dedicar esforços para avaliar o impacto dos programas de reintegração social na vida das mulheres liberadas, em particular, analisando pelo menos seus níveis de reincidência e taxas de emprego e desemprego. Em particular, esse acompanhamento e avaliação devem incorporar abordagens de gênero, interculturalidade e interseccionalidade para combater as várias formas de discriminação que podem limitar a participação das mulheres em programas de reintegração social.

### C. Programas de reinserção social no norte da América Central

#### 1. Programas de reinserção social com perspectiva de gênero

##### a) Medidas tomadas pelos Estados

287. A CIDH toma nota das políticas de reintegração social adotadas pela Guatemala e Honduras para a população carcerária em geral e, em particular, aprecia as ações destinadas à reintegração das mulheres presas e libertadas da Guatemala. Em particular, a fim de apoiar a reintegração social da população em geral, a Guatemala informou que a Seção de Prevenção Pós-Prisão do Departamento de Organização Comunitária para a

<sup>729</sup> Em específico, em Argentina, el Programa de Inclusión Social realiza el cruce de base de datos el SPF para determinar qué porcentaje de las personas que son atendidas por el equipo de la DNRS vuelve a ingresar a la cárcel. Ello, a fin de establecer los casos en que el abordaje fue insuficiente. Por otro lado, se acompañan los casos en que se logra una inserción laboral. Nesse mesmo sentido, Governo da Argentina, Nota Diplomática No. IF-2021-34330903-APN-DCIMD#MRE, CIDH, 20 de abril de 2021, p. 24.

<sup>730</sup> Sobre este elemento específico, consulte o item 'Programas de Reinserção Social no Norte da América Central' do presente Capítulo.

<sup>731</sup> Sobre este elemento específico, consulte o item 'Programas de Reinserção Social no Norte da América Central' do presente Capítulo.

<sup>732</sup> Ver, Governo de México, Nota Diplomática No. OEA1121, 12 de abril de 2021, p. 26; e CIDH, Informação enviada à CIDH por – “Buenas prácticas en materia de reinserción social”, 18 de junho de 2022.

<sup>733</sup> Em específico, na Nicarágua, a efetividade dos programas educativos é avaliada pelos 'instrumentos auxiliares de acompanhamento e controle', compostos por uma equipe interdisciplinar, além de conselhos avaliativos, disciplinares, profiláticos e de reclusos. Nesse mesmo sentido, Governo da Nicarágua, Nota Diplomática Nº MPN-OEA/LAR/21-00097, 7 de abril de 2021, pp. 39-40.

<sup>734</sup> Junta Nacional de Drogas, Uruguai, *Mujeres, Políticas de Drogas y Encarcelamiento*, 1 de novembro de 2019, p. 42.

<sup>735</sup> Junta Nacional de Drogas, Uruguai, *Mujeres, Políticas de Drogas y Encarcelamiento*, 1 de novembro de 2019, p. 42.

<sup>736</sup> CIDH, Informação enviada à CIDH por Equis – “Buenas prácticas en materia de reinserción social”, 18 de junho de 2022.

Prevenção do Mingob é responsável por vários programas, incluindo aqueles relacionados a: (i) educação e treinamento<sup>737</sup>; (ii) saúde mental; (iii) reintegração familiar; (iv) reinserção laboral<sup>738</sup>; e, v) fortalecimento psicossocial e socioeducacional. Além disso, para o atendimento específico de mulheres encarceradas, a Guatemala possui programas e atividades voltados para sua reintegração, alguns dos quais com ênfase no atendimento de mulheres vinculadas ao crime organizado. Em particular, destacam-se: (i) o Programa de Fortalecimento Psicossocial e Socioeducativo; (ii) Projeto de reforço do Programa de Reintegração Familiar<sup>739</sup>; (iii) Programa de Reintegração, que envolve mulheres condenadas e em prisão preventiva; (iv) as oficinas oferecidas pela Subdireção de Reabilitação Social no âmbito da "Escola para Mães"; (v) outros cursos e workshops sobre: eliminação de comportamentos agressivos, terapia de apego seguro, empoderamento pessoal, liderança e prevenção de dependências; e, v) cursos adicionais de culinária, dança, vegetais e inglês, entre outros<sup>740</sup>.

288. Além disso, para o atendimento de mulheres ligadas ao crime organizado, a Guatemala conta com programas de atendimento psicológico semestrais, que em 2021 foram voltados para mulheres do Centro de Detenção Preventiva Feminina de Santa Teresa. Nesse sentido, consistiram em: i) ferramentas para o enfrentamento da ansiedade (52 mulheres); ii) Ferramentas para o enfrentamento da depressão (54 mulheres); iii) Ferramentas para o empoderamento pessoal, com foco no crime de extorsão (55 mulheres); e iv) o programa de Inteligência Emocional (53 mulheres). Além disso, a CIDH aprecia as medidas para incentivar a participação de mulheres encarceradas que são mães em oficinas, que consistem na instalação de creches para meninas e meninos de até 4 anos de idade que vivem com suas mães na prisão no Centro de Orientação à Mulher Fraijanes e no <sup>741</sup>Centro de Detenção Preventiva da Mulher de Santa Teresa. Além disso, a fim de apoiar as mulheres que foram libertadas, o Estado referiu-se: (i) à estratégia de coordenação interinstitucional entre a Unidade Mingob de Prevenção Comunitária da Violência e várias agências, incluindo o Instituto de Formação Técnica e os Ministérios do Desenvolvimento Social, Trabalho e Bem-Estar Social e Educação; e (ii) o "Programa de Reinserção Social para Mulheres Anteriormente Privadas de Liberdade que foram libertadas do Centro de Reabilitação e Reinserção Social Fraijanes I".<sup>742</sup>

289. Com relação a Honduras, o Estado indicou a existência dos seguintes programas: i) educacionais, incluindo educação não formal; ii) formação técnica e profissional; iii) produtivo; iv) trabalho; (v) atividades recreativas, esportivas, espirituais, culturais e artísticas; vi) capacitação para pessoas com benefícios de pré-liberação sobre desenvolvimento pessoal e social; e vii) preparação para a reintegração em termos de competências familiares, sociais e profissionais<sup>743</sup>.

<sup>737</sup> Em específico, abarcam cursos de: arte decorativa, educação continuada, inglês e culinária.

<sup>738</sup> Por exemplo, algumas dos artesanatos decorativos preparados podem ser vendidos em exposições.

<sup>739</sup> Governo da Guatemala, Nota Diplomática No. DAJCC-Seprem 003-2021, 14 de abril de 2021, pp. 19-20.

<sup>740</sup> Governo da Guatemala, Nota Diplomática No. NV-OEA-MI-No. 161-2022, 4 de agosto de 2022, p. 6.

<sup>741</sup> Governo da Guatemala, Nota Diplomática No. NV-OEA-MI-No. 161-2022, 4 de agosto de 2022, pp. 4-6.

<sup>742</sup> Nesse mesmo sentido, Governo da Guatemala, Nota Diplomática No. DAJCC-Seprem 003-2021, 14 de abril de 2021, pp. 20-21. Ademais, ver: Ministerio de Gobernación, Guatemala, Retoman programa psicossocial y socioeducativo de privadas del FI, 18 de março de 2021.

<sup>743</sup> Nesse mesmo sentido, Governo de Honduras, Nota Diplomática No. DNDDHH-LI-316-2021, 19 de maio de 2021, p. 13; e Governo de Honduras, Nota Diplomática No. SEDH-PM-054-2022, 9 de agosto de 2022, p. 6.

**b) Apoio da sociedade civil à reintegração das mulheres**

290. A Comissão aprecia os esforços das organizações da sociedade civil no norte da América Central com o objetivo de promover a reintegração das mulheres libertadas na sociedade. Em particular, destacam-se as seguintes iniciativas: (i) ações para permitir que as mulheres encontrem trabalho, realizadas pelo "Colectivo Artesana" da Guatemala, incorporando as mulheres ao trabalho dentro da mesma organização ou atuando como um elo com outras oportunidades de trabalho<sup>744</sup>; (ii) o estabelecimento do centro de reintegração social em San Pedro Sula pelo Ministério Penitenciário de Honduras, com o apoio financeiro da Organização Internacional do Direito do Desenvolvimento (IDLO), que treina e acompanha pessoas privadas de liberdade, com ênfase nas mulheres<sup>745</sup>; (iii) o programa da organização "COMCAVIS Trans" de El Salvador; que fornece apoio a mulheres trans presas e libertadas em termos de alimentação, treinamento e acompanhamento pós-liberação<sup>746</sup>; e, iv) o teste piloto de reintegração social implementado pelo Mujeres Libres El Salvador<sup>747</sup>.

**2. Mecanismos de acompanhamento**

291. A Comissão observa que a Guatemala e Honduras possuem processos para avaliar a eficácia dos programas de reintegração social de pessoas libertadas e mulheres encarceradas, respectivamente. Em particular, de acordo com dados oficiais, a Seção de Prevenção Pós-Penitenciária do Departamento de Organização Comunitária para a Prevenção do Mingob na Guatemala monitora e avalia todas as pessoas envolvidas nas atividades de reintegração<sup>748</sup>. Por sua vez, Honduras informou que o Instituto Penitenciário Nacional (INP), por meio de parcerias com organizações da sociedade civil, avalia a eficácia dos programas priorizando mulheres que são mães. Além disso, destacou que em 2021, o INP e a Ciudad Mujer assinaram um acordo para a articulação de ações com enfoque de gênero que beneficiem mulheres encarceradas nas áreas de educação, trabalho e saúde<sup>749</sup>.

<sup>744</sup> CIDH, Informação levada à CIDH por representante do Colectivo Artesana de Guatemala durante la tercera reunión de expertas sobre mujeres privadas de libertad, 23 de março de 2022.


<sup>745</sup> CIDH, Informação levada à CIDH por representante do Mecanismo Nacional de Prevención contra la Tortura de Honduras, 23 de março de 2022. Ademais, ver: La Prensa, [San Pedro tiene el primer centro de reinserción social y laboral](#), 2 de junho de 2018.

<sup>746</sup> CIDH, Informação levada à CIDH por COMCAVIS Trans de El Salvador durante uma reunião técnica com mulheres trans que recuperaram sua liberdade, 13 de outubro de 2021.

<sup>747</sup> CIDH, Informação aportada à CIDH por mulher que recuperou sua liberdade de El Salvador durante reunião, 14 de outubro de 2021.

<sup>748</sup> Governo da Guatemala, Nota Diplomática No. DAJCC-Seprem 003-2021, 14 de abril de 2021, p. 21.

<sup>749</sup> Governo de Honduras, Nota Diplomática No. SEDH-PM-054-2022, 9 de agosto de 2022, pp. 7-8.



# **CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES**



## VI. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

1. A Comissão observa que, apesar de na região as mulheres encarceradas continuarem representando uma pequena proporção do total de pessoas privadas de liberdade – 8% – nos últimos anos, seus níveis de encarceramento aumentaram 56,1%. Nesse sentido, com uma taxa de 30 por 100.000 pessoas, a taxa de população carcerária feminina nas Américas é a mais alta do mundo. Com relação às causas dessa tendência, a CIDH identifica que esse aumento no número de mulheres detidas na região deriva principalmente do endurecimento das políticas criminais de drogas e da falta de uma perspectiva de gênero para enfrentar o problema. Da mesma forma, no norte da América Central, as políticas de combate ao crime organizado – caracterizadas por não incorporar uma abordagem de gênero – são apresentadas como a causa do aumento do encarceramento feminino, especialmente por extorsão e crimes relacionados às drogas.
2. Nesse cenário, os crimes relacionados a drogas constituem um dos cinco principais motivos para a prisão de mulheres na região. Em particular, a CIDH observa que tanto as políticas de drogas quanto as adotadas para combater o crime organizado se caracterizam por: i) falta de proporcionalidade no tratamento desses crimes; (ii) uso excessivo da prisão preventiva; e iii) restrições aos benefícios que limitam o uso da prisão. Como resultado, apesar do fato de que as mulheres geralmente não têm liderança na cadeia criminosa, elas enfrentam uma probabilidade maior de serem processadas e presas por esses crimes do que os homens. Tal deve-se à falta de consideração, por parte dos operadores judiciais, das circunstâncias que envolvem a prática de crimes e dos fatores pessoais que levam ao seu envolvimento nestas atividades, principalmente ligadas à discriminação, exclusão, pobreza, violência e consumo de drogas, entre outras situações preocupantes.
3. Por sua vez, no contexto de seu encarceramento, a Comissão observa que o tratamento que as mulheres recebem é geralmente o mesmo que o dispensado ao resto da população carcerária, independentemente de seu gênero e necessidades especiais, derivadas da falta de incorporação de uma perspectiva de gênero nas políticas carcerárias. Nesse cenário, as mulheres enfrentam afetações diferenciadas, causadas principalmente por: i) ausência de uma perspectiva de gênero na coleta de dados prisionais; (ii) infraestrutura prisional inadequada; (iii) sujeição a atos de violência; e, iv) falta de cuidados de saúde com enfoque de gênero. Além disso, algumas mulheres privadas de liberdade pertencem a grupos de risco particular, o que se traduz em múltiplas necessidades especiais e maiores obstáculos ao acesso aos seus direitos. Esses grupos incluem mulheres grávidas, puérperas, lactantes, aquelas que vivem com seus filhos na prisão e mulheres trans.
4. Assim, diante dos graves efeitos do encarceramento feminino, a CIDH reitera a importância de priorizar o uso de medidas alternativas à prisão. Embora vários Estados tenham feito esforços para incorporar a perspectiva de gênero na regulamentação e aplicação de alternativas, a prisão continua sendo apresentada como a resposta prioritária a certos crimes. Além disso, as regulamentações que contemplam alternativas com

perspectiva de gênero não incorporam essa abordagem de forma abrangente, pois, em sua maioria, as medidas adotadas se baseiam apenas na função reprodutiva da mulher ou no papel tradicional de cuidadora, deixando de fora aquelas que não atendem a essas condições. Em particular, é preocupante que, em geral, embora seja contemplada a proteção especial que as mulheres grávidas, mães ou cuidadores merecem, os estados geralmente não incluem outros critérios diferenciais. Além disso, no acesso a essas medidas, as mulheres enfrentam o uso de estereótipos de gênero sobre o papel das mulheres que limitam o uso de alternativas e obstáculos materiais que as excluem como beneficiárias. Há também uma escassez geral de mecanismos de acompanhamento e apoio que respeitem a abordagem de gênero.

5. Por último, no que diz respeito à reinserção social das mulheres, a Comissão observa que, sem prejuízo dos esforços envidados para o efeito, surgem os seguintes desafios na definição das políticas de reintegração: (i) obstáculos gerais à correta criação destes programas; (ii) ausência de programas sensíveis ao gênero; (iii) programas caracterizados pelo reforço dos estereótipos de gênero; e (iv) restrições à participação das mulheres. Como resultado, as mulheres enfrentam vários desafios na transição entre a vida na prisão e fora dela. Estes incluem: (i) a falta de redes de apoio; (ii) estigma social; (iii) discriminação; (iv) a escassez de oportunidades de emprego; (v) desvantagens econômicas; (vi) falta de moradia; e, (vii) a perda de documentos de identificação pessoal.
6. À luz da análise e das conclusões apresentadas neste relatório, com base nas atribuições conferidas pelo artigo 41(b) da Convenção Americana sobre Direitos Humanos, a Comissão Interamericana de Direitos Humanos formula as seguintes recomendações aos Estados membros da OEA:

#### **A. Encarceramento de mulheres**

##### **Medidas gerais relativas às políticas de luta contra a criminalidade**

1. Alterar a legislação penal a fim de harmonizar as penas aplicáveis aos delitos relacionados com a droga, a fim de evitar que tais atividades sejam punidas com penas mais elevadas do que as aplicáveis aos crimes em que os direitos humanos, como a vida e a integridade pessoal, estejam em risco.
2. Reformar o sistema jurídico penal sobre drogas para punir diferentes condutas com diferentes escalas criminais, levando em consideração as diferenças entre: i) crimes envolvendo drogas ilícitas de baixa e alta gravidade; (ii) crimes violentos e não violentos; e, (iii) diferentes níveis de participação.
3. Adotar as medidas necessárias para permitir que os juízes, com base no princípio da proporcionalidade das penas, diante de crimes envolvendo entorpecentes ou participação em organizações criminosas, possam aplicar sanções não privativas de liberdade a pessoas com baixo nível de participação na cadeia criminosa que tenham cometido um crime não violento.

4. Adotar todas as medidas necessárias para corrigir o uso excessivo da prisão preventiva em relação a pessoas acusadas de cometer crimes de drogas ou vinculadas ao crime organizado. Em particular, revogar qualquer disposição que regule a aplicação automática desta medida ou que impeça a sua substituição por medidas alternativas baseadas no tipo de crime.
5. Adotar todas as medidas para garantir que as pessoas condenadas por delitos de drogas ou crime organizado tenham acesso a benefícios prisionais que reduzam o uso da prisão, em pé de igualdade com as pessoas condenadas por outros crimes.
6. Implementar ações para priorizar a liberdade das mulheres acusadas e condenadas, levando em consideração os impactos desproporcionais de seu encarceramento e os encargos específicos que historicamente suportaram por causa de seu gênero e papéis sociais tradicionalmente atribuídos.

#### **Incorporação de uma perspectiva de gênero no julgamento das mulheres**

7. Tomar todas as medidas necessárias para erradicar os estereótipos de gênero nos processos de administração da justiça criminal. Para isso, incorporar os parâmetros e princípios interamericanos sobre direitos humanos, gênero, interculturalidade e interseccionalidade na formação de funcionários públicos que fazem parte dos sistemas de justiça penal. Além disso, incorporar temas de gênero como um dos aspectos a serem avaliados nos processos de designação de integrantes de cortes e tribunais.
8. Na persecução penal contra as mulheres, adotar medidas judiciais, legislativas e quaisquer outras que visem conferir consequências jurídicas ao contexto de risco enfrentado pelas mulheres, que permitam considerar as particularidades que envolvem a prática de crimes como circunstâncias atenuantes a serem consideradas pelos operadores judiciais ao julgá-los. Em particular, implementar ações para garantir que, ao julgar as mulheres, os tribunais tenham o poder de considerar fatores atenuantes, possibilitando a aplicação de sanções proporcionais à gravidade do crime cometido, inclusive permitindo, se for o caso, a imposição de penas de prisão abaixo dos valores estabelecidos na legislação, ou, para ordenar liberação ou absolvição. Isso se baseia na maneira como os crimes são cometidos pelas mulheres e nas circunstâncias pessoais que levam ao seu envolvimento em atividades ilícitas.

#### **B. Situação das mulheres privadas de liberdade**

##### **Integração da perspectiva de gênero nas políticas prisionais**

9. Adotar políticas prisionais com perspectiva de gênero e respeitadas com abordagens interculturais e interseccionais que levem em conta a discriminação histórica e os estereótipos de gênero que afetaram as mulheres e limitaram severamente o exercício de seus direitos, bem como o risco que enfrentam na detenção e a violação dos direitos derivados de seu encarceramento. Nesse sentido, tais medidas devem assegurar que: (i) os direitos das mulheres na prisão sejam efetivamente respeitados e garantidos; ii) as necessidades das mulheres sejam consideradas e priorizadas; e (iii) sejam protegidas de todas as formas de violência e exploração.

### **Coleta de dados sensível ao gênero**

10. Alocar recursos suficientes para coletar dados estatísticos que respeitem a abordagem de gênero e as perspectivas interculturais e interseccionais, e analisá-los de forma sistemática e integral com o objetivo de adotar medidas que atendam às necessidades específicas das mulheres privadas de liberdade. Em particular, os sistemas de informação prisional devem incluir indicadores sobre, pelo menos: (i) idade; (ii) identidade ou expressão de gênero; (iii) origem étnico-racial; (iv) nacionalidade ou situação migratória; (v) informações socioeconômicas; (vi) composição familiar no momento da prisão; (vii) número de mulheres presas que estão grávidas, têm filhos menores fora da prisão ou são responsáveis pelo cuidado de outras pessoas; (viii) número de crianças que vivem com suas mães na prisão; (ix) estado de saúde da mulher, incluindo consumo abusivo de drogas ou outras substâncias; e (x) visitas que as mulheres mantêm em detenção.

### **Adaptação da infraestrutura prisional**

11. Adotar todas as medidas de infraestrutura necessárias para garantir a separação efetiva entre mulheres e homens. Em particular, implementar ações para que as mulheres sejam alojadas em centros femininos, ou em seções diferentes daquelas destinadas aos homens, que devem ser impossíveis de serem acessadas pelos detentos do sexo masculino.
12. Alocar espaços exclusivos para a acomodação de mulheres trans e acabar com práticas que resultem em sua acomodação com homens ou outras pessoas LGBT sem diferenciação, ou que envolvam seu isolamento ou restrição de acesso às instalações.
13. Adaptar a infraestrutura dos locais de detenção para as mulheres para que suas necessidades específicas sejam levadas em consideração, levando em consideração tanto sua condição de gênero quanto o desenvolvimento de suas relações mãe-filho. Em particular, para realizar as modificações necessárias nas edificações para garantir instalações sanitárias suficientes para a higiene pessoal.

### **Ações para promover a manutenção dos laços familiares**

14. Implementar ações voltadas para a criação e implementação de políticas prisionais com enfoque de gênero voltadas para a manutenção dos vínculos familiares. Em particular, essas políticas devem se concentrar em: (i) garantir que as mulheres sejam acomodadas em instalações próximas às casas de parentes e outras pessoas sob seus cuidados; (ii) facilitar visitas; (iii) assegurar as condições adequadas para a sua realização, através da atribuição de espaços adequados para o efeito; (iv) respeitar este direito contra interferências arbitrárias; e (v) garantir que as visitas sejam realizadas pelo menos com a periodicidade, modalidade e duração indicadas no regulamento penitenciário.
15. No caso particular de visitas entre mães e seus filhos, os Estados também devem: (i) permitir o contato direto entre elas; e (ii) garantir que as prisões tenham instalações adequadas para reuniões que incluam espaços adequados para crianças.

## **Dever de agir com a devida diligência reforçada face a atos de violência baseada no gênero**

16. Atuar com a devida diligência reforçada e, nesse sentido, adotar e aplicar uma perspectiva de gênero e interseccional para prevenir, investigar, punir e reparar todos os atos de discriminação e violência perpetrados contra as mulheres privadas de liberdade. Em particular, realizar as seguintes ações:
  - a) A fim de prevenir atos de violência contra as mulheres na prisão, implementar as salvaguardas estabelecidas no direito internacional dos direitos humanos que consistem em: i) garantir que as mulheres sejam alojadas em espaços exclusivos para mulheres; — assegurar a separação efetiva entre mulheres e homens; (iii) proibição de entrada e permanência de agentes penitenciários do sexo masculino; (iii) garantir que as funções de gestão, custódia direta, vigilância e transferência de mulheres sejam exercidas por funcionárias, tanto nas prisões femininas quanto nos espaços designados para mulheres em prisões mistas; iv) assegurar que as revistas pessoais ou as revistas sejam efetuadas por pessoal do sexo feminino com formação em métodos adequados; e, v) regular o comportamento dos agentes penitenciários de forma a regular exaustivamente suas ações no exercício de suas funções.
  - b) No que diz respeito à violência contra mulheres trans privadas de liberdade, adotar medidas específicas para preveni-la, incluindo: i) realizar avaliações de risco personalizadas no momento da entrada na prisão; ii) tomar medidas para descartar fontes de risco; iii) implementar procedimentos independentes e eficazes para a apresentação de denúncias sobre atos de violência; (iv) coletar dados sobre sua situação; (v) estabelecer programas de conscientização e treinamento sobre diversidade para agentes do Estado; e vi) desenvolver políticas abrangentes e diferenciadas que garantam o tratamento adequado.
  - c) No que diz respeito ao dever de proteger as mulheres vítimas de violência na prisão, de fornecer proteção, apoio e assistência médica imediata às que denunciam atos de violência. Em especial, proporcionar: i) proteção contra o risco potencial de represálias; (ii) apoio jurídico para reclamações e recursos necessários; e (iii) assistência médica para sua saúde física e mental, que inclui garantir o respeito aos direitos sexuais e reprodutivos das mulheres que engravidaram em decorrência de violência sexual contra elas, incluindo a possibilidade de acesso ao aborto gratuitamente e em condições seguras.
  - d) No domínio da proteção judicial, criar órgãos judiciais e vias de recurso adequadas e eficazes para garantir que as mulheres presas vítimas de atos de violência tenham pleno acesso a uma proteção judicial efetiva.
  - e) Em termos de investigação, desenvolver protocolos que respeitem uma abordagem de gênero para que esses fatos sejam devidamente investigados e julgados com uma perspectiva de gênero e abordagens diferenciadas. Para tanto, incorporar as normas interamericanas na capacitação das autoridades competentes.



## Cuidados de saúde sensíveis ao gênero

17. Adotar todas as medidas necessárias para garantir às mulheres encarceradas o acesso a cuidados médicos de forma regular e oportuna, que respeitem as abordagens de gênero e interseccionalidade e considerem suas necessidades especiais, particularmente nas especialidades de ginecologia, mastologia e saúde sexual e reprodutiva. Em particular, essa obrigação inclui garantir que as profissionais de saúde do sexo feminino estejam disponíveis nas prisões para consultas médicas regularmente. Além disso, quando o serviço não puder ser prestado em centros de internação, implementar ações para garantir a transferência rápida e regular das mulheres encarceradas para unidades de saúde localizadas na comunidade.
18. Garantir a todas as mulheres privadas de liberdade serviços adequados de atenção à saúde mental, que devem ser individualizados, interdisciplinares e respeitosos com seu gênero, e levar em conta suas necessidades específicas. Além disso, estabelecer diretrizes claras sobre o uso de medicamentos em mulheres encarceradas, que contemplem a necessidade de avaliar a situação particular de cada mulher e proibir o uso de medicamentos como resposta prioritária e generalizada.
19. Garantir a disponibilidade de programas de tratamento especializado para mulheres detidas que usam drogas, que sejam voluntários e respeitosos com a abordagem de gênero, e que visem à redução de danos e reabilitação. Além disso, implemente programas para prevenir o uso de drogas.
20. Para as mulheres trans, tomar medidas para garantir que as prisões garantam a prestação de serviços de saúde que respondam às suas necessidades específicas. Nesse sentido, permitir que realizem processos de transição de forma acessível, despatologizada, não discriminatória e livre de violência.

## Proteção dos grupos em situações particulares de risco

### Mulheres grávidas, no pós-parto e lactantes

21. Tomar todas as medidas para garantir recursos adequados e instalações especiais para mulheres grávidas, puérperas e lactantes, antes, durante e após o parto. Isso inclui alocar espaços adequados, limpos, confortáveis e privados para a amamentação.
22. Garantir cuidados médicos pré-natais e pós-natais adequados no local de detenção, pelo menos nas especialidades de ginecologia, obstetrícia e saúde mental. Em particular, deve ser prestado por pessoal médico feminino devidamente qualificado e equivalente ao que está disponível em liberdade. Onde isso não for possível, garantir o acesso frequente das mulheres aos centros de saúde comunitários com profissionais especializados.
23. Garantir o acesso a uma dieta gratuita, rica em valor nutricional e em quantidades suficientes, que deve ser desenvolvida e supervisionada no âmbito de um programa especial por profissionais de saúde. Além disso, alocar espaços higiênicos para o armazenamento adequado de alimentos.

24. Proibir o uso de qualquer meio de coerção física em detrimento de mulheres grávidas ou puérperas, incluindo algemas ou algemas que impeçam sua mobilidade. Essa proibição deve ser aplicada durante as transferências para hospitais, parto, parto e imediatamente após.

### **Mulheres grávidas**

25. Garantir o acesso a cuidados médicos especializados no momento do parto. Além disso, certifique-se de que ocorra em uma maternidade ou hospital localizado na comunidade. Se, por motivos de força maior, o nascimento ocorrer na prisão, a certidão de nascimento deve indicar a cidade, condado ou município relevante como local de nascimento.

### **Mulheres que vivem com seus filhos na prisão**

26. Adotar todas as medidas que permitam que as mães detidas exerçam o cuidado e a educação de seus filhos em contextos de detenção. Em particular, implementar ações para: i) promover habilidades de apego e cuidado parental; ii) alocar espaços exclusivos dentro das prisões para que eles passem tempo juntos, incluindo áreas para cozinhar, educação, recreação e brincar; e (iii) autorizar as mães a acompanharem seus filhos no processo de integração à comunidade, por exemplo, permitindo que os levem a escolas ou creches, locais e estabelecimentos médicos da comunidade.

### **Crianças que vivem em centros de detenção com suas mães**

27. Adotar medidas legislativas, administrativas ou outras para garantir que a decisão sobre se as crianças são mantidas com suas mães na prisão: (i) considere as condições de vida e a qualidade dos cuidados que podem receber dentro da prisão e possíveis alternativas para a criança fora da prisão; ii) seja tomada individualmente, no respeito irrestrito dos seus interesses superiores; e (iii) respeitar a opinião expressa pela criança que está em condições de formar seu próprio julgamento de acordo com sua idade e grau de maturidade, e a opinião expressa pela mãe privada de liberdade.
28. Quando não for possível que uma criança permaneça detida com sua mãe, seja por condições inadequadas de detenção ou por falta de cuidadores, tome todas as medidas para garantir que as mães se beneficiem da aplicação de medidas alternativas para garantir que as crianças sejam criadas e cuidadas por suas mães.
29. Adotar medidas para garantir que as crianças que vivem com suas mães na prisão mantenham relações pessoais e contato direto com o pai que não esteja privado de liberdade, bem como com outros integrantes de sua família, como irmãos e avós.
30. Implementar ações para garantir o exercício dos direitos das crianças que vivem na prisão com suas mães em igualdade de condições com as que vivem na comunidade. Em particular, garantir a sua participação em atividades fora do ambiente de privação de liberdade através do estabelecimento de um regime de saída flexível que permita o seu acesso à educação, aos serviços de saúde e às atividades recreativas e culturais na comunidade. Tal não prejudica a obrigação de atribuir espaços exclusivos dentro dos centros de detenção para que possam usufruir desses direitos durante a sua permanência na prisão.

31. Adotar todas as medidas para fornecer às crianças cuidados médicos e de saúde adequados, de acordo com suas necessidades especiais decorrentes de sua idade e sua maior exposição a contrair doenças em contextos de detenção. Em particular, as prisões devem: (i) ter pessoal pediátrico qualificado; ii) fornecer serviços adequados que incluam serviços de exame médico inicial desde a admissão; iii) garantir que os serviços médicos sejam de qualidade, permanentes e gratuitos; (iv) acompanhamento constante do desenvolvimento infantil; e (v) quando não for possível prestar assistência médica em regime de detenção, assegurar transferências imediatas para centros de saúde especializados na companhia das suas mães.

### **C. Medidas alternativas à prisão**

#### **Implementação de medidas alternativas com perspectiva de gênero**

32. De acordo com a legislação e o Direito Internacional dos Direitos Humanos, incorporar uma perspectiva de gênero e abordagens à interculturalidade e interseccionalidade na criação de medidas alternativas, aplicáveis tanto às mulheres sujeitas à prisão preventiva quanto às condenadas. Para tanto, as leis promulgadas a esse respeito devem levar em consideração, além da função reprodutiva, da maternidade e do papel de cuidado das mulheres, os seguintes fatores: (i) discriminação no exercício de seus direitos que as mulheres enfrentam na prisão como resultado da ausência de políticas prisionais com perspectiva de gênero; e ii) impactos diferenciados do encarceramento feminino que as expõe a um maior risco de violência.
33. Ao avaliar a concessão de medidas alternativas às mulheres e determinar a medida a ser aplicada de acordo com a legislação e o direito internacional dos direitos humanos, as autoridades judiciais devem considerar vários elementos, tais como: i) a posição particular e historicamente desfavorecida das mulheres na sociedade; ii) situação de risco por vulnerabilidade socioeconômica; iii) história de vitimização prévia; iv) outras situações de risco ligadas à idade, origem étnico-racial e local de origem; (v) ausência de circunstâncias agravantes na prática do crime; e vi) impacto diferencial e incremental da aplicação da pena privativa de liberdade em relação às pessoas sob seus cuidados.
34. Como alternativas à prisão provisória, considerar as seguintes medidas: (i) prometer submeter-se ao procedimento e não obstruir a investigação; (ii) obrigação de se submeter aos cuidados ou supervisão de uma determinada pessoa ou instituição; (iii) o dever de se reportar periodicamente ao juiz ou à autoridade por ele designada; (iv) proibição de saída da área territorial a ser determinada sem autorização prévia; v) conservação de documentos de viagem; vi) prestação, por si só ou por terceiros, de uma garantia econômica adequada; vii) vigilância por meio de um dispositivo eletrônico de monitoramento; viii) detenção no seu próprio domicílio ou no domicílio de outra pessoa; e, ix) programas de justiça restaurativa.
35. Como alternativas à prisão, considerar o uso das seguintes medidas: (i) sanções verbais; ii) sanções ou multas econômicas; (iii) serviços comunitários; (iv) mediação com a participação da vítima; (v) penalidades envolvendo privação de direitos ou inabilitação; vi)

restituição à vítima ou indenização; vii) o sistema de prova e de fiscalização judicial; (viii) programas e serviços comunitários; ix) a obrigação de frequentar regularmente um centro específico; (x) tratamento voluntário com drogas; (xi) programas de justiça restaurativa; (xii) programas de cuidados de base comunitária; e, xiii) prisão domiciliar. Além disso, recomenda-se o uso das seguintes medidas pós-sentença: i) exoneração absoluta ou condicional; (ii) liberdade condicional; (iii) suspensão da execução da sentença; e iv) perdões.

36. Com relação às mulheres acusadas ou condenadas por cometer crimes não violentos, adotar programas de atendimento comunitário que forneçam assistência, apoio e tratamento voluntário com foco nas causas que levaram as mulheres a se envolverem na prática de crimes. Esses programas devem durar um período delimitado e, uma vez concluídos, devem permitir a liberação ou absolvição das mulheres.
37. No caso particular das mulheres sujeitas a processos penais por consumo ou posse de droga ou que tenham cometido delitos menores devido ao seu consumo abusivo ou dependência química, estabelecer um tratamento voluntário, gratuito e gratuito que tenha lugar no domínio da saúde pública e aborde as causas do envolvimento das mulheres no consumo de drogas que causam dependência. Eles devem ser de tipo ambulatorial para permitir que as mulheres permaneçam livres. Além disso, nesse contexto, garantir às mulheres o acesso a serviços comunitários que considerem as questões de gênero e forneçam apoio psicológico.

### **Ações para enfrentar os desafios na implementação de medidas alternativas**

38. Considerando que a principal causa do encarceramento feminino são os crimes relacionados às drogas na maioria dos estados da região e o crime organizado no norte da América Central, remover todos os obstáculos legislativos e práticos que impedem que as mulheres que cometem esses crimes se beneficiem de alternativas à prisão e liberem benefícios. Em particular, adotar disposições legislativas que o tornem inaplicável a mulheres com baixo nível de participação na cadeia criminosa, em risco ou responsáveis pelo cuidado de outras pessoas; restrições a medidas alternativas e benefícios de prisão com base no tipo de crime ou valor da pena.
39. Adotar medidas judiciais, legislativas, administrativas e outras para garantir que as mulheres não sejam discriminadas na aplicação de alternativas à prisão por causa de sua vulnerabilidade social ou econômica. Em particular, se for constatado que uma mulher não tem moradia adequada, emprego, recursos financeiros para pagar as medidas ou pessoas para sustentá-la; os operadores legais devem utilizar outra medida não privativa de liberdade ou, se for caso disso, não cobrar pela utilização dos mecanismos em causa.
40. A fim de erradicar os estereótipos de gênero que impedem as mulheres de se beneficiarem de alternativas ao encarceramento, garantir a formação obrigatória e contínua em normas interamericanas sobre direitos humanos, gênero, interculturalidade, interseccionalidade e privação de liberdade na capacitação das autoridades encarregadas do processo penal responsáveis pela tomada de decisões. Além disso, estabelecer mecanismos de responsabilização pela conduta de funcionários que impeçam as mulheres de se

beneficiarem de medidas alternativas baseadas em declarações, insinuações e alusões estereotipadas.

### **Adoção de mecanismos de monitoramento e acompanhamento**

41. A fim de supervisionar a aplicação de medidas alternativas nas mulheres e identificar possíveis obstáculos à sua implementação, adotar todas as medidas para estabelecer mecanismos voltados para a implementação e monitoramento de medidas alternativas que respeitem as abordagens de gênero, interculturalidade e interseccionalidade. Para tanto, gerar estatísticas que incorporem essas abordagens na coleta de dados e produzam informações confiáveis, completas e sistemáticas sobre os resultados obtidos com a aplicação de tais medidas. Da mesma forma, implementar ações para superar os obstáculos identificados, a fim de permitir que as mulheres se beneficiem do uso dessas medidas.
42. Implementar ações que garantam que o acompanhamento das mulheres beneficiárias de medidas alternativas cumpra, no mínimo, as seguintes características: i) seja realizado por autoridades específicas capacitadas em direitos humanos, gênero, interculturalidade e intersectorialidade; e (ii) ser acompanhado da criação de uma equipe de apoio multidisciplinar, bem como de programas específicos sensíveis ao gênero. Em particular, recomenda-se que tais programas abordem - entre outras - as necessidades relacionadas ao emprego, treinamento profissional, aconselhamento financeiro, cuidados de saúde abrangentes e parentalidade positiva das crianças.
43. Adotar medidas efetivas para garantir o acompanhamento das mulheres que se beneficiam de alternativas à prisão, a fim de garantir que não sejam impedidas de gozar de seus direitos humanos, bem como evitar afetar os direitos das pessoas sob seus cuidados. Em particular, tais medidas devem considerar as necessidades específicas das mulheres, com ênfase naquelas que estão em risco particular, bem como seus filhos e outras pessoas que estão sob seus cuidados. Para isso, garantir uma coordenação eficiente entre as autoridades de justiça criminal e outras entidades de apoio que prestam assistência na implementação dessas medidas, e entre esses órgãos e as organizações da sociedade civil.
44. No caso das mulheres sujeitas a prisão domiciliar, tomar medidas para garantir que elas e as suas famílias não sejam impedidas de exercer os seus direitos pelo facto de estarem sujeitas a esta medida, em particular as relacionadas com a alimentação, a saúde e o emprego, bem como as relacionadas com as suas responsabilidades para com as pessoas a seu cargo; quando aplicável. Isto: i) da concessão tempestiva das correspondentes autorizações judiciais para o exercício dos seus direitos fora de casa; e (ii) a proporção de benefícios de assistência social e econômica de que precisam para permanecer em casa com suas famílias.

### **Abordagem dos fatores de envolvimento com a prática de crimes**

45. No âmbito da aplicação de medidas alternativas, estabelecer programas com perspectiva de gênero e respeitosos com as abordagens da interculturalidade e da interseccionalidade, visando abordar as causas que levaram ao envolvimento das

mulheres na prática de crimes. Em particular, alocar recursos apropriados para permitir que as mulheres beneficiárias se integrem à comunidade por meio da oferta de diferentes opções que podem incluir: (i) tratamento psicológico, (ii) atendimento a vítimas de violência de gênero, (iii) programas de educação e treinamento para aumentar sua empregabilidade, (iv) programas de habitação e (v) assistência médica.

#### **D. Reintegração social das mulheres**

##### **Medidas gerais**

46. Adotar políticas públicas integrais voltadas para a reinserção social das pessoas privadas de liberdade. Em particular, oferecer programas dentro das prisões que lhes permitam participar de atividades laborais, educacionais, culturais, esportivas e sociais. Tais atividades devem contribuir para o seu bem-estar na detenção e promover a sua reintegração social após a liberação. Para esse fim, os Estados devem: (i) fortalecer o contato externo; ii) analisar os problemas e os fatores que podem dificultar a reinserção social das pessoas após a sua liberação; e (iii) fortalecer os programas de reintegração social por meio da alocação de orçamento e pessoal para garantir sua eficácia.

##### **Ações com perspectiva de gênero**

47. Com o objetivo de promover a reintegração das mulheres na sociedade, integrando a perspectiva de gênero e as abordagens da interculturalidade e interseccionalidade na concepção e implementação de políticas e programas de reinserção social. Em particular, esses programas devem abordar de forma abrangente os fatores que levaram à sua detenção e ser oferecidos tanto para os períodos pré-liberação quanto pós-liberação. Além disso, a oferta deve incluir, pelo menos, as seguintes opções: i) cursos de educação e formação profissional, ii) atividades recreativas e culturais, iii) oportunidades de emprego, iv) apoio psicossocial, v) tratamento de abuso de substâncias, vi) programas parentais e vii) atividades físicas e esportivas.
48. No contexto do desenvolvimento de programas de reintegração das mulheres, considerar as suas possibilidades efetivas de entrar no mercado de trabalho em empregos que não respondam aos estereótipos de gênero. Em particular, adotar medidas para evitar que as ofertas de emprego, educação e treinamento sejam determinadas por qualquer tipo de preconceito baseado em preconceito de gênero. A este respeito, os programas de trabalho e formação oferecidos às mulheres devem corresponder às exigências do mercado e ter como objetivo aumentar as suas possibilidades reais de auferir um salário justo após a sua liberação.
49. Com o objetivo de promover a implementação de programas de reinserção social para mulheres, criar espaços de opinião e escuta das mulheres encarceradas nos quais possam expressar suas necessidades e preferências por atendimento, e estratégias para promover sua participação nesses programas.

##### **Individualização dos planos de reintegração**

50. Para garantir a reintegração social das mulheres, no momento da entrada na prisão, as autoridades competentes devem elaborar planos individualizados e ajustados às



necessidades específicas de cada mulher. Em particular, esse plano deve abordar aspectos relacionados a: (i) sua origem étnico-racial, religiosa e cultural; (ii) sua saúde física e mental; (iii) a necessidade de tratamento psicológico ou de dependência; (iv) seu status parental, responsabilidades de cuidado e relações familiares; (v) responsabilidades financeiras; (vi) aconselhamento jurídico; (vii) alojamento para liberação; (viii) possibilidade de inserção no mercado de trabalho; (ix) educação; e, x) identificação pessoal.

### **Medidas destinadas a facilitar a transição entre a vida prisional e a vida fora da privação de liberdade**

51. Adotar todas as medidas para fortalecer as relações familiares e as redes de apoio das mulheres privadas de liberdade, por meio da facilitação de visitas ou qualquer outro meio de contato. Além disso, incluir suas famílias e pessoas de confiança no processo de retorno progressivo à vida em sociedade.
52. Estabelecer processos graduais voltados para a desinstitucionalização das mulheres encarceradas por meio da concessão de autorizações de liberação temporária da prisão. Isso é para possibilitar visitas às suas famílias e comunidades, e para que sejam incorporadas às atividades da vida diária antes de sua liberação, por exemplo, acesso aos serviços de saúde, trabalho, estudo e levar seus filhos à escola.
53. Garantir que as necessidades sociais, econômicas, psicológicas e médicas das mulheres liberadas sejam atendidas. Para esse fim, estabelecer uma rede de cooperação entre autoridades penitenciárias, serviços de assistência social, grupos comunitários locais, organizações da sociedade civil e familiares de detidos, com vistas a programas de reintegração destinados a monitorar a reintegração social e garantir apoio contínuo às mulheres libertadas; em particular, em questões de habitação, trabalho, saúde integral, educação, treinamento e assistência jurídica.
54. Para combater os estigmas sociais em detrimento das mulheres liberadas, adotar respostas coordenadas por parte das instituições públicas e organizações da sociedade civil que lhes forneçam ferramentas e oportunidades para garantir o acesso aos seus direitos, promovendo a igualdade e a não discriminação. Em particular, esses programas devem fortalecer a participação das mulheres em atividades sociais em sua comunidade e garantir a igualdade de acesso à assistência social, cuidados de saúde e serviços jurídicos.
55. Implementar ações que visem a eliminação imediata dos registros criminais uma vez cumprida a pena, no caso de mulheres que tenham sido condenadas por crimes menores cometidos sem recurso a violência, ou que comprovem que no momento da sua prática se encontravam em situação especial de risco. Da mesma forma, adotar medidas para evitar que os antecedentes criminais sejam utilizados como elemento a ser considerado no âmbito de um processo de seleção de pessoal.

56. A fim de promover a inclusão das mulheres no mercado de trabalho formal o mais rapidamente possível após a sua liberação, para além de melhorar a oferta de cursos de formação oferecidos em detenção para que as mulheres adquiram uma grande variedade de competências, tomar as seguintes medidas: i) criar uma quota de mão-de-obra para as mulheres libertadas trabalharem em cargos públicos; e (ii) firmar parcerias com empresas privadas onde as mulheres possam prestar seus serviços.
57. Implementar ações destinadas a proibir a exclusão de mulheres libertadas do acesso a contas bancárias e créditos. Em particular, incentivar os bancos a fornecer facilidades para as mulheres abrirem suas próprias contas e solicitarem empréstimos para realizar projetos individuais.
58. Colaborar com serviços comunitários e organizações da sociedade civil para ajudar as mulheres libertadas a serem alojadas em abrigos enquanto encontram moradia adequada, que deve ter instalações e funcionários experientes para fornecer apoio psicossocial e aconselhamento jurídico.
59. Conceder facilidades às mulheres libertadas para que possam adquirir novos documentos de identificação pessoal gratuitamente e imediatamente após recuperar sua liberdade.

#### **Acompanhamento dos programas de reinserção social das mulheres**

60. Tomar todas as medidas para avaliar o impacto dos programas de reinserção social na vida das mulheres libertadas, nomeadamente através da análise, pelo menos, dos níveis de reincidência e das taxas de emprego e desemprego desta população. Nesse sentido, esse monitoramento e avaliação devem incorporar abordagens de gênero, interculturalidade e interseccionalidade para abordar as várias formas de discriminação que podem limitar a participação das mulheres em programas de reintegração social.



# **PARECER FUNDAMENTADO**

## PARECER FUNDAMENTADO DO COMISSÁRIO CARLOS BERNAL PULIDO EM RELAÇÃO AO RELATÓRIO SOBRE MULHERES PRIVADAS DE LIBERDADE NAS AMÉRICAS

Com o respeito habitual aos meus colegas e de acordo com o artigo 19.1 do Regulamento da Comissão Interamericana de Direitos Humanos ("a Comissão" ou "a CIDH"), apresento uma opinião fundamentada sobre algumas das considerações, conclusões e recomendações que a maioria do plenário da Comissão apoiou no Relatório sobre Mulheres Privadas de Liberdade nas Américas ("o Relatório").

Começo esta votação enfatizando que a Comissão Interamericana é um órgão de direitos humanos com influência regional. Por isso, deve redigir seus pronunciamentos com a maior precisão possível, para evitar que os Estados façam interpretações incorretas que levem a proteções deficientes ou mesmo a violações dos direitos humanos das pessoas da região.

Gostaria de salientar que, embora partilhe da teleologia subjacente a este relatório, de uma forma geral, estou particularmente preocupado com o fato de a posição majoritária ter subscrito um pronunciamento que interfere largamente no âmbito da regulação penal dos ordenamentos jurídicos nacionais, de forma pouco clara, com fundamentação insuficiente e sem ter em conta os impactos que poderia ter.

Penso que o relatório deveria ter limitado a forma como abordaria todos os problemas que abrangeu. Da premissa indiscutível de que os Estados devem aplicar medidas afirmativas em favor das mulheres em situação ou condição de vulnerabilidade na esfera penal, não se segue necessariamente que as leis, gerais, abstratas e neutras quanto ao sexo das pessoas, que estabelecem requisitos razoáveis para a concessão de benefícios penais, sejam prejudiciais e contrárias à Convenção Americana. Por outro lado, se as reformas legislativas tivessem sido realmente necessárias para vários dos problemas da região, o Relatório deveria tê-lo argumentado de forma adequada e suficiente.

### **O RELATÓRIO TEM UM IMPACTO NEGATIVO NA MARGEM DE APRECIÇÃO DOS ESTADOS, BEM COMO NOS PRINCÍPIOS DA LEGALIDADE E IGUALDADE NA ESFERA CRIMINAL:**

#### **Margem de apreciação dos Estados em virtude dos princípios da subsidiariedade ou complementaridade e da democracia representativa no domínio penal:**

Como argumentei em muitas deliberações e também em outras opiniões fundamentadas, o preâmbulo da Convenção Americana sobre Direitos Humanos ("CADH" ou "Convenção Americana") estabelece que a proteção internacional é um adjuvante ou complementar àquela oferecida pelo "direito interno dos Estados americanos".<sup>750</sup> O preâmbulo da Convenção vincula o princípio de complementaridade a todo "direito interno dos Estados americanos" e não apenas aos procedimentos judiciais nacionais, o que significa que o princípio de

---

<sup>750</sup> CADH, preâmbulo.

subsidiariedade ou complementaridade abrange não apenas a esfera processual, mas também o alcance substancial da intervenção dos órgãos do Sistema Interamericano de Direitos Humanos ("SIDH").

Esta margem de apreciação para que os Estados moldem a sua legislação no pleno respeito dos direitos humanos não tem um significado puramente dogmático, mas é razoável do ponto de vista prático. Os Estados, por meio de suas autoridades, estão em uma posição privilegiada para definir as melhores formas de proteger e garantir os direitos humanos, uma vez que enfrentam os problemas da região com um grau de imediatismo, conhecimento contextual e até especialização – por exemplo por meio de ministérios ou departamentos administrativos especiais – infinitamente maior do que qualquer órgão do SIDH poderia alcançar.

Por essa razão, a Corte Interamericana de Direitos Humanos considerou que a regra processual segundo a qual os indivíduos só têm a possibilidade de exigir a responsabilidade do Estado no plano internacional quando o Estado teve a oportunidade de declarar a violação e reparar o dano por seus próprios meios baseia-se no princípio transversal da subsidiariedade, que define a proteção internacional como aquela de natureza que contribui ou complementa a do direito interno. Por isso, o "Estado" é o principal garantidor dos direitos humanos das pessoas [...].<sup>751</sup>

Tal como acontece com o princípio da subsidiariedade ou complementaridade, o princípio democrático representativo é expressamente reconhecido por instrumentos regionais. A democracia não é inimiga dos direitos humanos, mas um elemento indispensável para sua realização.<sup>752</sup> O caráter participativo da democracia contribui para a liberdade<sup>753</sup> e a autonomia, uma vez que os povos da região podem regular por conta própria – por meio de seus representantes – os aspectos relevantes sem qualquer imposição, no âmbito do respeito aos direitos humanos.

---

<sup>751</sup> Corte Interamericana. Caso do Massacre de Santo Domingo contra Colômbia. Exceções Preliminares, Mérito e Reparações. Sentença de 30 de novembro de 2012. Série C nº 259. Parágrafo 142. Caso Acevedo Jaramillo e outros contra Peru. Interpretação do Acórdão sobre Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas. Sentença de 24 de novembro de 2006. Série C nº 157. Parágrafo 66.

<sup>752</sup> Carta da Organização dos Estados Americanos. Preâmbulo. Carta Democrática Interamericana. Artigo 7.

<sup>753</sup> Carta Democrática Interamericana. Preâmbulo (considerações).

O artigo 2 da Convenção Americana reflete a união entre o princípio democrático representativo, o princípio de complementaridade ou subsidiariedade em sua dimensão substancial e a garantia dos direitos humanos. Esta disposição obriga os Estados a adotar disposições legais para dar efeito aos direitos e liberdades da CADH, sempre "de acordo com seus procedimentos constitucionais". Os órgãos do SIDH também devem entender a obrigação de adotar medidas de direito interno, de acordo com o propósito de consolidar um regime de liberdade pessoal e justiça social "no âmbito das instituições democráticas".<sup>754</sup>

Assim, os "procedimentos constitucionais" a que se refere a Convenção Americana são certamente de natureza democrática.

Também ressaltou que não é possível interpretar a Convenção Americana em um sentido que exclua direitos ou garantias que derivam da forma democrática representativa de governo.<sup>755</sup> Uma das garantias que a forma democrática representativa de governo acarreta é a possibilidade de o povo da região, por meio de seus representantes, determinar com ampla margem as questões mais relevantes da política criminal, sem violar os direitos humanos.

Agora, especificamente na esfera penal, o Honorável Juiz da Corte Interamericana, Eugenio Raúl Zaffaroni, sustentou que, embora existam questões discutíveis sobre a criminalização ou descriminalização de certas condutas, "cabe a cada Estado decidir seus próprios critérios de política criminal, desde que não violem a Convenção Americana ou outros instrumentos de direitos humanos".<sup>756</sup>

Tudo isso demonstra que, por um lado, os Estados têm uma margem para moldar *democraticamente* sua legislação de acordo com a Convenção Americana; e, por outro, que a garantia dos direitos humanos não é um pretexto para contornar os processos democráticos, uma vez que, como a Corte Interamericana de Direitos Humanos também aponta na OC-28/21, **a democracia é indispensável para o exercício dos direitos e liberdades fundamentais.**

## 1.2 Princípio da legalidade:

O artigo 9 da Convenção Americana dispõe:

"Ninguém pode ser condenado por atos ou omissões que, no momento em que foram cometidos, não eram criminosos de acordo com a lei aplicável. Também não pode ser aplicada uma pena mais pesada do que a aplicável no momento em que a infração foi cometida. Se, após a prática do crime, a lei previr a imposição de pena mais leve, o infrator se beneficiará dela."

Com base na redação do artigo, em virtude do princípio da legalidade, os Estados devem estabelecer no direito penal as ações ou omissões que impliquem a imposição de uma pena. Por essa razão, a Corte Interamericana de Direitos Humanos reconheceu que, como parte

<sup>754</sup> ACHR, preâmbulo. Ver também: Protocolo Adicional à Convenção Americana sobre Direitos Humanos em Matéria de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais ("Protocolo de San Salvador"), preâmbulo.

<sup>755</sup> CADH, Artigo 29.c).

<sup>756</sup> Corte Interamericana. Caso de Palacio Urrutia e outros contra Equador. Mérito, Reparações e Custas. Sentença de 24 de novembro de 2021. Série C n° 446. Opinião divergente do juiz Eugenio Raúl Zaffaroni. Parágrafo 106.



das precauções que os Estados devem adotar para garantir estritamente os direitos das pessoas:

"[...] É responsabilidade do juiz criminal, ao aplicar a lei penal, cumprir rigorosamente as disposições da lei e observar o maior rigor na adaptação da conduta da pessoa inculpada ao tipo criminal, de forma que não incorra na penalização de atos não puníveis no ordenamento jurídico."<sup>757</sup>

Na mesma linha, a Corte Interamericana de Direitos Humanos afirmou que as autoridades judiciais podem se envolver em uma aplicação discriminatória da lei penal se condenarem pessoas com base em estereótipos negativos para determinar qualquer um dos elementos da responsabilidade penal. Portanto, os juízes criminais devem verificar se a acusação prova que o acusado satisfaz todos os elementos do tipo criminal.<sup>758</sup> Além disso, ressaltou que, na esfera penal, a Corte Interamericana de Direitos Humanos reconheceu que não pode substituir a autoridade nacional na individualização das penas correspondentes aos crimes que a legislação nacional estabelece.<sup>759</sup>

É impossível aos operadores da administração da justiça cumprir o dever de cumprir *rigorosamente* a lei penal anterior, se os Estados não tiverem elaborado uma lei penal *prévia, estrita, clara, específica e pública*. De acordo com estas premissas, o princípio da legalidade obriga os Estados a definir previamente, de forma clara, estrita, certa, específica e públicas as condutas que podem levar a penalidades, especialmente quando estas envolvem a privação de liberdade.

Por outro lado, o artigo 7 da Convenção Americana estabelece que "ninguém poderá ser privado de sua liberdade física, exceto pelas razões e nas condições previamente estabelecidas pelas Constituições Políticas dos Estados Partes ou pelas leis promulgadas em conformidade com elas". Sob essa premissa, a jurisprudência da Corte Interamericana de Direitos Humanos estabelece corretamente:

"O artigo 7.2 da Convenção estabelece que "ninguém poderá ser privado de sua liberdade física, exceto pelas causas e nas condições previamente estabelecidas pelas Constituições Políticas dos Estados Partes ou pelas leis promulgadas em conformidade com elas". Este parágrafo reconhece a garantia primária do direito à liberdade física: a reserva da lei, segundo a qual o direito à liberdade pessoal só pode ser afetado por uma lei. A reserva da lei deve necessariamente ser acompanhada pelo princípio da criminalidade, que obriga os Estados a estabelecer, da forma mais específica possível e "antecipadamente", as "causas" e "condições" da privação da liberdade física. Além disso, exige a sua aplicação no estrito cumprimento dos procedimentos objetivamente definidos na lei. Assim,

<sup>757</sup> Corte Interamericana. Caso García Asto e Ramírez Rojas contra Peru. Sentença de 25 de novembro de 2005. Série C nº 137. Parágrafo 190.

<sup>758</sup> Corte Interamericana. Caso Norín Catrimán e outros (Líderes, Membros e Ativistas do Povo Indígena Mapuche) vs. Chile. Mérito, Reparações e Custas. Sentença de 29 de maio de 2014. Série C nº 279. Parágrafo 223.

<sup>759</sup> Corte Interamericana. Caso Usón Ramírez contra Venezuela. Exceção Preliminar, Mérito, Reparações e Custas. Sentença de 20 de novembro de 2009. Série C nº 207. Parágrafo 87.

o artigo 7.2 da Convenção remete automaticamente para a legislação nacional. Qualquer requisito estabelecido na legislação nacional que não seja cumprido ao privar uma pessoa de sua liberdade tornará essa privação ilegal e contrária à Convenção Americana".<sup>760</sup>

Estas considerações implicam que: (i) os Estados têm a obrigação de elaborar *leis* penais que estabeleçam previamente, de forma concreta, estrita, clara, certa e pública as condutas que possam levar à imposição de penas e, em particular, as causas e condições da privação da liberdade física; e, (ii) o direito interamericano obriga as autoridades judiciais a aplicar a lei penal com o mais alto grau de sujeição aos elementos que, De acordo com os tipos criminais, implicam responsabilidade penal, e em estrita conformidade com os procedimentos que levam à atribuição dessa forma de responsabilidade.

### 1.3 Igualdade no âmbito penal:

Gostaria de ser muito enfático ao dizer que, com este voto, não nego a necessidade de os Estados, de acordo com o direito nacional e o direito regional e internacional dos direitos humanos, adotarem medidas especiais para erradicar os efeitos desproporcionais da privação de liberdade sobre as mulheres em situação de vulnerabilidade na região. Discordo da proposta de medidas especiais sem a devida justificação, sem consideração do direito nacional, e que, por conseguinte, podem causar danos a outros grupos populacionais na esfera criminal.

O artigo 24 da Convenção Americana estabelece: "Todas as pessoas são iguais perante a lei. Consequentemente, eles têm direito, sem discriminação, a igual proteção da lei. A igualdade, tanto como critério de interpretação e aplicação jurídica, como sob a forma de lei, pressupõe, de acordo com o artigo 1.1 da mesma CADH, que não deve haver "qualquer discriminação em razão da raça, cor, sexo, língua, religião, opinião política ou de qualquer outra natureza, origem nacional ou social, posição económica, nascimento ou qualquer outra condição social".

Na esfera judicial, a obrigação de tratamento judicial independente e imparcial estabelecida no artigo 8.1 da Convenção Americana é uma manifestação da igualdade e proibição de discriminação. A jurisprudência interamericana estabelece que "uma diferença de tratamento é discriminatória quando não tem uma justificativa objetiva e razoável, ou seja, quando não persegue um objetivo legítimo e não existe uma relação razoável de proporcionalidade entre os meios utilizados e o fim perseguido".<sup>761</sup>

No entanto, mulheres e homens privados de liberdade são uma categoria com proteção interamericana especial, em virtude do artigo 1.1 da CADH, e devido à situação de vulnerabilidade e indefesa em que se encontram.<sup>762</sup> A este respeito, a Corte Interamericana

<sup>760</sup> Corte Interamericana. Caso Romero Feris v. Argentina. Mérito, Reparaciones e Custas. Sentença de 15 de outubro de 2019. Série C nº 391. Parágrafo 77.

<sup>761</sup> Corte Interamericana. Caso de López Soto e outros contra Venezuela. Mérito, Reparaciones e Custas. Sentença de 26 de setembro de 2018. Série C nº 362. Parágrafo 231.

<sup>762</sup> Corte Interamericana. Abordagens diferenciadas em relação a determinados grupos de pessoas privadas de liberdade (Interpretação e alcance dos artigos 1.1, 4.1, 5, 11.2, 12, 13, 17.1, 19, 24 e 26 da Convenção Americana sobre Direitos Humanos e outros instrumentos relativos à proteção dos direitos humanos). Parecer Consultivo OC-29/22 de 30 de maio de 2022. Série A nº 29. Parágrafos. 59-61.

de Direitos Humanos considera que o nível de rigor da sentença de igualdade que deve ser superado por uma medida que propõe tratamento diferenciado em relação a essas categorias é maior e inclui:

"[...] elementos que são particularmente exigentes na análise, ou seja, que o tratamento diferenciado deve constituir uma medida necessária para atingir um objetivo convencionalmente superior. Assim, neste tipo de exame, para analisar a adequação da medida de diferenciação, exige-se que o objetivo prosseguido seja não só legítimo no âmbito da Convenção, mas também imperativo. O meio escolhido deve ser não apenas adequado e efetivamente propício, mas também necessário, ou seja, não pode ser substituído por um meio alternativo menos nocivo. Além disso, inclui a aplicação de um juízo de proporcionalidade em sentido estrito, segundo o qual os benefícios da adoção da medida em causa devem ser claramente maiores do que as restrições que impõe aos princípios convencionais por ela afetados." <sup>763</sup>

---

<sup>763</sup> Corte Interamericana. Caso I.V. v. Bolívia. Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas. Sentença de 30 de novembro de 2016. Série C nº 329. Parágrafo 241.

Com base nestas premissas, baseadas no princípio e no direito à igualdade, as autoridades judiciais nacionais devem garantir uma aplicação independente e imparcial do direito penal às pessoas e justificar qualquer tratamento diferenciado que envolva pessoas privadas de liberdade – sejam homens ou mulheres – esgotando julgamentos com uma finalidade convencional imperiosa; adequação e conduta eficaz; necessidade; e proporcionalidade em sentido estrito.

#### 1.4 Análise de vários pontos do Relatório à luz dos princípios:

##### 1.4.1 A posição da maioria afirmou:

"Da mesma forma, o relatório destaca a **necessidade de aplicar medidas alternativas à prisão** que permitam que tanto as mulheres processadas quanto as condenadas **permaneçam em liberdade**, tendo em vista os efeitos desproporcionais de sua prisão e o impacto diferenciado que sua detenção tem sobre as pessoas sob seus cuidados, considerando que a maioria das mulheres detidas são mães e geralmente são as principais que assumem o cuidado de outras pessoas" (adicionado negrito).

Esta consideração não teve em conta o direito nacional e é demasiado ampla. Dá origem à interpretação de que os Estados devem libertar todas as mulheres que tenham sido condenadas criminalmente, independentemente de sua situação – uma vez que haveria uma presunção de que a privação de liberdade afeta todas as mulheres de maneira contrária à Convenção – sem atender aos requisitos estabelecido pelo direito penal nacional e sem ter em conta o tipo de conduta pela qual foram condenados.

A posição majoritária não demonstrou por que seria necessário, em todos os casos, libertar as mulheres privadas de liberdade, ou por que o tratamento diferenciado em relação aos homens privados de liberdade cumpriria um propósito convencional primordial; seria adequado e efetivamente propício para garantir os direitos das mulheres privadas de liberdade; constituiria o tratamento necessário e menos prejudicial entre todas as alternativas igualmente eficazes; e, além disso, seria uma diferenciação que iria além do juízo de proporcionalidade em sentido estrito.

Isso tem um impacto prejudicial na atividade judicial, pois afeta as "consequências" de condutas que implicam penas privativas de liberdade de acordo com as leis nacionais e, nesse sentido, prejudica o princípio da criminalidade e da legalidade com base no critério do sexo das pessoas privadas de liberdade. Como mostrarei nos comentários a seguir, não se tratou de um erro isolado ou de redação, mas de uma falha estrutural recorrente no Relatório.

**1.4.2** Entre os parágrafos 66 e 68, a Comissão expressou sua preocupação com a existência de sistemas jurídicos na região que impeçam ou dificultem o acesso de pessoas condenadas – não apenas em prisão provisória – a medidas que substituam a detenção, proponham alternativas ao encarceramento total e reduzam os tempos de prisão; que não estabeleçam exceções que beneficiem as mulheres em vista da situação de risco especial que enfrentam na detenção. A este respeito, o Relatório acrescentou que:

"[...] a Comissão observa que este tipo de regulamentação viola o princípio da igualdade e da não discriminação, impedindo que um determinado grupo de pessoas tenha acesso a prestações com base no tipo de crime cometido. Diante disso, insta os Estados a **revogar qualquer disposição que proíba a aplicação de benefícios prisionais para o tipo de crime**. Além disso, **não devem ser impostas restrições adicionais aos mecanismos processuais e às possibilidades de substituição da pena por medidas alternativas, nem aos mecanismos que reduzam os prazos de execução das penas ou ofereçam alternativas à prisão total**. Em particular, em nenhum caso a lei deve prever que qualquer tipo de crime seja excluído do regime estabelecido para benefícios prisionais que contribuam para a redução do encarceramento, ou que certos crimes recebam tratamento diferenciado em termos de execução da pena sem base em critérios objetivos e legítimos de discriminação, pela única circunstância de responder a padrões como "repercussão social". "alarme social", ou algum outro".

Vou focar este comentário em situações em que já houve uma condenação por privação de liberdade. Na minha opinião, o Relatório considera erroneamente que a regulamentação diferenciada dos benefícios penais por tipo de crime viola o princípio da igualdade e a proibição de discriminação. O tipo de crime é um critério objetivo, em relação ao qual é razoável que o Estado estabeleça regulamentações diferenciadas, na medida em que não classifica as pessoas em categorias, mas simplesmente as condutas, independentemente de quem as comete, de acordo com seu nível de gravidade.

Além disso, essa abordagem do Relatório não leva em conta as regulamentações diferenciadas de benefícios penais de acordo com o tipo de crime no âmbito de, por exemplo, processos de transição de ditaduras para democracias, ou de situações de conflito armado para a paz.

Por outro lado, o Relatório não leva em conta que, em algumas ocasiões, o dever de investigar, processar e, se for o caso, punir, exige que os Estados se abstenham de aplicar benefícios penais, como anistia ou outros benefícios similares, dependendo do tipo de *conduta* ou crime que as pessoas condenadas tenham cometido, especialmente no caso de crimes que constituam crimes internacionais ou violações graves dos direitos humanos.<sup>764</sup>

Além disso, à luz do rigoroso julgamento de igualdade aplicável ao tratamento diferenciado das pessoas privadas de liberdade, o Relatório não demonstrou por que a regulamentação diferenciada dos benefícios penais seria incompatível com a Convenção Americana em todos os casos, especificamente à luz de subcritérios com finalidade primordial do tratado; adequação e conduta eficaz; necessidade; e proporcionalidade em sentido estrito.

Tudo isto acrescenta ao fato de o relatório, com considerações do tipo das quais me afasto, não ter tido em conta a margem de apreciação da configuração democrática das matérias

<sup>764</sup> Corte Interamericana. Caso Herzog et al. v. Brasil. Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas. Sentença de 15 de março de 2018. Série C n° 353. Parágrafos. págs. 277-278.

penais, de que gozam os Estados por força dos princípios da subsidiariedade ou da complementaridade e da democracia representativa.

Esses tipos de objeções também abrangem considerações como a do parágrafo 98, no qual o Relatório rejeita que o regime de liberdade condicional hondurenho só beneficie pessoas que colaboram direta e efetivamente para prevenir outros crimes do crime organizado. O relatório afirma que "a CIDH adverte que a legislação hondurenha tem um impacto desproporcional sobre as mulheres, que, por ocuparem os elos mais baixos da cadeia criminosa, geralmente não têm conhecimento do negócio ilícito e não podem colaborar com a justiça e obter benefícios processuais".

Enfatizo que a posição majoritária não explicitou, então, qual modelo de liberdade condicional seria compatível com a CADH e por quê. Além disso, o Relatório não demonstrou os motivos para presumir que as mulheres – incluindo aquelas nos níveis mais baixos das organizações criminosas – são realmente incapazes de contribuir efetivamente para a administração da justiça.

Ressalto que a falta de motivação para essa presunção sugere, antes, a adoção de uma visão estereotipada das mulheres no relatório, segundo a qual as mulheres, por ocuparem geralmente cargos baixos nas organizações criminosas, ignoram a forma como contribuem para a administração da justiça.

De qualquer forma, a lógica da qual me afasto pode levar a pensar que a regulamentação do benefício da liberdade condicional em Honduras é discriminatória contra todas as pessoas que fazem parte dos escalões mais baixos das organizações criminosas, mulheres ou não, uma vez que haveria uma presunção legal de que, se uma pessoa ocupa uma posição de baixa hierarquia em uma organização criminosa, então não pode contribuir significativamente para a administração da justiça.

As considerações das quais me afasto, aliás, eliminam a possibilidade de os operadores de justiça avaliarem as circunstâncias específicas de cada caso para tomarem as decisões mais justas, uma vez que subsumem realidades complexas em categorias que pressupõem, sem justificação e provas suficientes, por exemplo, que as mulheres em estruturas criminosas carecem sempre da possibilidade de contribuir significativamente para a prevenção de novos crimes ou para o esclarecimento daqueles que ocorreram.

Em suma, sublinho que o Relatório suscita rejeições contra as regulamentações nacionais de regimes de liberdade condicional, sem uma justificação adequada, o que deriva, mais uma vez, numa violação da margem de apreciação dos Estados no domínio da política criminal.



**1.4.3** O Relatório propôs que a integração da perspectiva de gênero "[...] Nas políticas criminais, deve permitir reduzir os valores das penas de prisão **abaixo dos limites legais** em benefício das mulheres, ou mesmo permitir sua demissão ou absolvição" (acrescento negro).

Posteriormente, recomendou expressamente que os Estados:

"Em particular, implementar ações que permitam reduzir os valores das penas **abaixo dos limites legais ou mesmo permitir a absolvição**, com base na modalidade em que esses crimes são cometidos por mulheres e nas circunstâncias pessoais que resultam em seu envolvimento na prática desses crimes."

Não discordo que mulheres com determinadas situações ou condições de vulnerabilidade devam receber, de acordo com a lei, tratamento diferenciado e medidas afirmativas na esfera criminal. No entanto, trata-se de uma recomendação extremamente ampla e sem fundamento suficiente, o que reflete, entre outras coisas, os impactos sistemáticos que pode gerar.

É inaceitável que um pronunciamento da Comissão leve a que as autoridades judiciais dos Estados reduzam os montantes das penas de prisão *abaixo dos limites legais* em benefício de certos grupos. Trata-se de um apelo expresso à violação dos princípios de legalidade e tipicidade que regem a administração da justiça, uma vez que implica que os juízes modifiquem, por conta própria e sem respeitar a reserva da lei, as "consequências" da conduta que o direito penal nacional estabelece como punível.

Por outro lado, o Relatório não contém fundamentação, baseada no estrito julgamento de igualdade, que demonstre por que o tratamento diferenciado proposto pela posição majoritária em favor das mulheres privadas de liberdade, em relação aos homens privados de liberdade – ambas categorias com proteção especial interamericana – superaria os subcritérios de propósito convencional imperativo; adequação e conduta eficaz; necessidade; e proporcionalidade em sentido estrito.

De qualquer forma, como considerou o Exmo. Juiz Zaffaroni, insisto que são os Estados que devem deliberar e tomar decisões sobre política criminal por meio de processos democráticos. Por conseguinte, não é compatível com os princípios da subsidiariedade ou da complementaridade; de legalidade e tipicidade; e igualdade, que a posição majoritária convida os juízes a aplicar medidas punitivas às mulheres, mesmo abaixo dos limites legais.

**1.4.4** No parágrafo 85, o Relatório levanta uma preocupação – rejeição tácita – da legislação da região com base na qual a pena de prisão pode implicar a perda da responsabilidade parental das pessoas em relação a seus filhos menores, em particular, quando há reincidência, ou quando a condição de vítima do crime o justifica. por exemplo, quando uma pessoa comete um crime contra sua própria filha.

A posição majoritária não explicou especificamente quando os casos de perda da responsabilidade parental, nas circunstâncias excepcionais de reincidência ou vitimização dos próprios filhos, seriam contrários à Convenção Americana.

Ainda assim, é possível interpretar o Relatório como rejeitando a perda da responsabilidade parental em todos os casos, uma abordagem que seria incorreta, uma vez que, para salvaguardar os interesses especiais dos menores, e para garantir os direitos deste grupo populacional, é mais do que razoável que os Estados regulem situações excepcionais em que as pessoas privadas de liberdade perdem a sua responsabilidade parental. Com isso, claramente, não nego que os Estados devem buscar a unidade familiar.

O alcance muito amplo da rejeição da perda da responsabilidade parental, juntamente com a falta de especificidade e justificação desta censura, gerou uma violação da margem de apreciação que os Estados têm para definir a melhor forma de garantir os direitos humanos dos menores, no quadro da democracia representativa e da reserva da lei na esfera penal.

**1.4.5** Em várias partes, o Relatório fez uma referência negativa às políticas antidrogas e de segurança dos Estados. Abaixo, transcrevo um exemplo:

“[...] a CIDH adverte que a principal causa [da tendência de aumento da população de mulheres privadas de liberdade] é o estabelecimento de políticas de segurança pública – também conhecidas como políticas de “punho de ferro” – para combater o crime organizado”.

Penso que, no quadro do respeito pelos princípios da subsidiariedade ou complementaridade e da democracia representativa, a abordagem mais justa foi explicar quais são os pontos errados nas políticas de segurança e antidrogas que levam a resultados contrários à Convenção Americana. Para especificar esses pontos, a posição majoritária teria que fazer um estudo rigoroso dessas políticas.

No entanto, as rejeições às políticas antidrogas e de segurança levantadas pela posição majoritária foram indeterminadas e dão origem ao entendimento de que, em abstrato, as políticas antidrogas e de segurança são incompatíveis com a Convenção Americana, quando a verdade é precisamente o contrário, na medida em que essas políticas respeitam e garantem as disposições dos instrumentos interamericanos.

**1.4.6** No parágrafo 141, o Relatório sugere que um dos obstáculos enfrentados pelas mulheres trans é a escassez de recursos para fornecer serviços especializados, por exemplo, medicamentos hormonais.

Além disso, o Relatório afirma:

"[...] O gozo do mais alto nível de saúde impõe a obrigação de oferecer a esse grupo acesso a serviços de atendimento para que possam realizar ou continuar processos de transição acessíveis, despatologizados, não discriminatórios e livres de violência".

Nesse sentido, a posição majoritária recomendou:

"Nesse sentido, permitir que eles realizem processos de transição de forma acessível, despatologizada, não discriminatória e livre de violência."

A posição majoritária não esclareceu se considera que os Estados devem subsidiar tratamentos hormonais para pessoas privadas de liberdade para transições sexuais e, em caso afirmativo, com base em qual fonte vinculante do direito internacional o faz.

Consequentemente, na ausência de uma norma legal obrigatória que implique tal disposição por parte do Estado, e, além disso, diante da falta de clareza desta recomendação, o Relatório violou mais uma vez a margem de apreciação de que gozam os Estados para definir a melhor forma de garantir os direitos humanos das pessoas trans privadas de liberdade.

Estendo essas ressalvas ao parágrafo 253, no qual a posição majoritária considerou que uma das barreiras que as mulheres trans enfrentam para se reintegrar ao mercado de trabalho é a "impossibilidade de obter uma identificação que reflita seu gênero e nome". Reitero que ainda não existe uma norma legal obrigatória que obrigue os Estados a adotarem um modelo específico para o reconhecimento da identidade de gênero das pessoas trans, portanto, não seria correto que a posição majoritária o definisse sem uma devida deliberação democrática que leve em conta todas as implicações das medidas que propõe.

**1.4.7** O Relatório incluiu a seguinte recomendação:

"Reformar o sistema jurídico penal sobre drogas para punir diferentes comportamentos com diferentes escalas criminais, levando em consideração as diferenças entre: i) crimes de drogas de baixa e alta gravidade; (ii) crimes violentos e não violentos; e, iii) diferentes níveis de participação".

O Relatório não justificou por que os sistemas jurídicos que preveem várias modalidades de prática de crimes (por exemplo autor, determinante, cúmplice etc.); regimes agravantes e atenuantes de punição (por exemplo, falta de antecedentes criminais, influência de circunstâncias pessoais ou familiares prementes, falta de educação etc.) e as várias penas estabelecidas pelos Estados de acordo com o crime; são insuficientes e devem ser objeto de reformas.

Insisto em que o relatório errou ao incluir muitas propostas que visam reformar a legislação nacional, sem a devida justificação ou informação. Isso, mais uma vez, infringe a margem de apreciação que os Estados têm para definir democraticamente sua política criminal, com pleno respeito aos direitos humanos.

#### 1.4.8 Estendo essas objeções à seguinte recomendação:

"Modificar a legislação aplicável para que os juízes possam isentar da prisão pessoas com baixo nível de participação na cadeia criminosa."

Por que um Estado deveria isentar de prisão pessoas com baixo nível de participação na cadeia criminosa que leva a atos de assassinatos contratados ou mesmo massacres para o controle de rotas de transporte de substâncias ilícitas ou focos de mercado? Este tipo de questionamento mostra que a recomendação da qual me afasto tem um alcance muito amplo, sem a devida justificação e reflexão sobre as implicações que o pronunciamento da Comissão poderia ter. Além disso, uma recomendação tão ampla poderia ser contrária ao dever de investigar, processar e punir em muitos casos, mas o Relatório não fornece precisão suficiente para evitar isso.

O Relatório também não especifica o que significa um "baixo nível de participação na cadeia criminosa". Por conseguinte, a recomendação tem um impacto negativo no princípio da legalidade e da criminalidade, uma vez que nos Estados em que os legisladores alteram a lei no sentido proposto no Relatório, as autoridades judiciais nacionais terão de explorar amplamente a melhor forma de aplicar um conceito jurídico indeterminado como o de "baixo nível de participação na cadeia penal".

O Relatório recomendou:

"Em particular, adote disposições legislativas que tornem inaplicáveis às mulheres restrições a medidas alternativas e benefícios de prisão com base no tipo de crime ou no valor da pena."

Como tenho insistido, não discordo que os Estados tomem medidas afirmativas específicas para eliminar a desigualdade que prejudica as mulheres. No entanto, este Relatório vai um passo além, sugerindo que os Estados elaborem leis penais que regulem de forma diferenciada a concessão de medidas alternativas e benefícios prisionais, que se baseiam no tipo de crime ou no valor da pena, com base no sexo das pessoas.

O sexo é um dos critérios que nunca pode ser a base para o tratamento discriminatório, de acordo com o artigo 1(1) da Convenção Americana. Além disso, como já disse, homens e mulheres privados de liberdade têm proteção interamericana especial, de modo que, se a Comissão propõe um tratamento diferenciado entre pessoas privadas de liberdade com base no critério de diferenciação de sexo, tem uma dupla razão para esgotar os julgamentos de propósito convencional superior; adequação e conduta eficaz; necessidade; e proporcionalidade em sentido estrito.

### 1.5 As propostas do Relatório sobre a interrupção voluntária da gravidez:

No parágrafo 133, o Relatório sugeriu que os Estados deveriam remover todos os obstáculos ao acesso das mulheres que engravidaram como resultado de violência sexual aos serviços de saúde sexual e reprodutiva, incluindo a possibilidade de interromper a gravidez gratuitamente.

Além disso, na seção de recomendações, a Secretaria Executiva propôs:

“[...] assistência médica para sua saúde física e mental, que inclui garantir o respeito aos direitos sexuais e reprodutivos das mulheres que engravidaram em decorrência de violência sexual contra elas, incluindo a possibilidade de acessar o aborto gratuitamente e em condições seguras”.

A este respeito, sublinho que não existem normas jurídicas vinculantes que obriguem os Estados da região a oferecer abortos gratuitos, em vez de alternativas, menos prejudiciais, mas igualmente adequadas, para proteger os direitos das mães e das pessoas grávidas, como a adoção.

O Relatório não considerou, de forma alguma, o direito à vida das pessoas grávidas expressamente estabelecido no artigo 4.1 da Convenção Americana desde a concepção, e assim anulou completamente a existência dos seres humanos mais vulneráveis de todos, já que suas vidas e o pleno gozo de seus direitos dependem das decisões que outras pessoas tomam por eles enquanto estão no útero.

Portanto, afasto-me da recomendação aos Estados de oferecer abortos gratuitos em certos casos, pois viola a margem de apreciação que os Estados têm para definir democraticamente a melhor forma de garantir os direitos humanos das mulheres grávidas privadas de liberdade e das pessoas em gestação.

### 2 Referência incorreta a processos judiciais domésticos:

Não descarto que, para cumprir os propósitos da Convenção, a Comissão deva advertir quando tiver recebido informação que sugira a suposta violação de direitos humanos no contexto de processos judiciais. No entanto, a Comissão deve ter o máximo cuidado para não incorrer em prejulgamentos ou pronunciamentos que afetem os processos internos sem o devido exercício de provas e contradições que garantam o devido processo do Estado e o princípio da subsidiariedade.

No parágrafo 54, o Relatório afirma que:

"Quanto à Guatemala, a partir de 2021, a CIDH recebeu informações sobre a intensificação dos atos de criminalização de mulheres operadoras de justiça, advogadas, defensoras de ex-operadores de justiça e ex-funcionárias públicas, em um cenário caracterizado pelo enfraquecimento da independência judicial. Em particular, a criminalização consistiria, entre outras ações, em detenções como forma de assédio, motivadas por seu trabalho de investigação ou julgamento de estruturas criminosas ligadas ao poder político e econômico ou, em casos

emblemáticos de graves violações de direitos humanos durante o conflito armado, ou porque na época apoiaram o trabalho da Comissão Internacional contra a Impunidade na Guatemala (CICIG). Por exemplo, nesse cenário, em fevereiro de 2022, foram presas cinco advogadas que haviam atuado em investigações contra empresários, funcionários públicos, candidatos a cargos nos tribunais superiores de justiça, traficantes de drogas, deputados e oficiais militares; dois dos quais trabalhavam na Procuradoria Especial contra a Impunidade (FECI) e um era ex-presidente da CICIG<sup>765</sup>16".

A alternativa que proponho é que a Comissão não tome posições expressas e específicas sobre os processos judiciais internos, fora do sistema de casos e petições individuais, mas apenas expresse sua preocupação com a informação recebida sobre a suposta instrumentalização do direito penal para fins incompatíveis com a Convenção, sem especificar detalhes suficientes para identificar as pessoas e os procedimentos sobre os quais recebeu informação.

Não se trata de um apelo à ambiguidade face a graves violações dos direitos humanos. Estes merecem as condenações mais enfáticas. Defendo simplesmente que os pronunciamentos da Comissão não prejudiquem, não respeitem o devido processo dos Estados, tenham motivos suficientes e sejam prudentes.

### 3 Falta de clareza e justificativa:

Como já afirmei em várias ocasiões, a Comissão precisa de utilizar a linguagem de forma precisa e clara. Entre outros defeitos que identifiquei está o uso de palavras que dão origem a interpretações equívocas. Por exemplo, os parágrafos 17, 54 e 148 do próprio Relatório mostram que existem pelo menos dois entendimentos completamente diferentes da palavra "criminalização": o *primeiro* parece consistir na mera aplicação de penas – especificamente de natureza privativa de liberdade – em decorrência da prática de crimes; e o *segundo*, sugere a utilização inadequada do direito penal para impedir as atividades legais dos defensores dos direitos humanos e dos operadores da justiça, advogados e ex-funcionários públicos. Em suma, não está claro para os Estados se a Comissão, em geral, considera que o fenômeno da *criminalização* é compatível ou não com a Convenção Americana.

No parágrafo 47, o Relatório argumenta que existe uma "estreita ligação entre as responsabilidades de cuidado das mulheres e a prática de crimes motivados pela falta de recursos econômicos para atender às necessidades básicas de suas famílias". Sei que não é intenção da posição majoritária diminuir as responsabilidades de cuidado que muitas mulheres assumem na região. No entanto, ao abordar questões tão sensíveis do ponto de vista das mulheres e do fórum interno dos indivíduos, penso que a Comissão deve expressar-se de forma muito cautelosa. Portanto, teria sido ideal que o Relatório tivesse esclarecido que as responsabilidades de cuidado assumidas por muitas mulheres na região não são o problema, mas sim o problema consiste no contexto de falta de apoio, vulnerabilidade e

<sup>765</sup> A este respeito: CIDH, Comunicado de Imprensa 37/22 - [CIDH expressa preocupação com novas violações da independência judicial na Guatemala](#). Washington DC, 22 de fevereiro de 2022; e Agência Ocote, [Punir quem luta](#), 7 de março de 2022. Ver também: CIDH, Comunicado de Imprensa 203/21 - [CIDH expressa preocupação com ações que enfraquecem a independência judicial na Guatemala](#). Washington DC, 6 de agosto de 2021; e CIDH, Comunicado de Imprensa 65/21 - [CIDH expressa preocupação com os processos cautelares instaurados contra membros da Corte Constitucional da Guatemala](#). Washington DC, 18 de março de 2021.



pobreza que leva muitas delas a cometer crimes para atender às suas necessidades básicas ou às das pessoas sob seus cuidados.

O nº 140 foi outro exemplo de falta de clareza. Lá, a maioria expressou uma reserva sobre os tratamentos de dependência de drogas que têm uma abordagem de abstinência, sem explicar se todos os tratamentos baseados na abstinência são contrários à Convenção Americana – o que considero irracional – ou se apenas alguns tratamentos baseados na abstinência, mas que envolvem o uso de coerção ou outros mecanismos contrários aos direitos humanos, são aqueles incompatíveis com esse instrumento.

Algo semelhante acontece com o parágrafo 195, no qual não está claro se a posição majoritária considera contrário à Convenção Americana que os Estados utilizem mecanismos eletrônicos de acompanhamento nos casos em que apliquem medidas alternativas à privação de liberdade nas prisões, muito menos qual seria a proposta alternativa e igualmente eficaz para garantir que os propósitos legítimos das sentenças sejam cumpridos externamente de estabelecimentos prisionais (no âmbito de medidas alternativas). A este respeito, o parágrafo 217 do Relatório acrescentou:

"Não obstante o anterior, com base nas respostas aos questionários, a Comissão observa com preocupação que existem poucos mecanismos para monitorar medidas alternativas. Em particular, além da Argentina e da Costa Rica, a CIDH recebeu informação oficial que atesta a existência de tais mecanismos na Colômbia, Equador, El Salvador, México, Paraguai, Nicarágua e Uruguai, que são responsáveis pelo monitoramento da aplicação da prisão domiciliar a todos os beneficiários, e geralmente são responsáveis por órgãos criados para realizar esse controle ou por autoridades judiciais. que às vezes são apoiados pelas forças de segurança. No entanto, a CIDH adverte que eles carecem de uma perspectiva de gênero, pois não levam em conta as necessidades específicas das mulheres. Isso ocorre ao não estabelecer: (i) autoridades específicas para seu acompanhamento; ii) distinções no acompanhamento das mulheres; (iii) programas específicos de gênero".

Gostaria de salientar que a proposta do relatório sobre este ponto não é compreensível. Quais são as "distinções no monitoramento das mulheres" de acordo com a Convenção Americana?

Por que razão deveria haver autoridades específicas para monitorizar as mulheres condenadas com medidas alternativas? O que os "programas específicos de gênero" devem visar? São perguntas que o Relatório deixa sem respostas claras.

Por outro lado, a *falta de justificativa* para algumas considerações e conclusões do Relatório é evidente no tratamento das fontes. Vou exemplificar isso com dois casos de direito colombiano, simplesmente porque é o regime jurídico com o qual estou mais familiarizado:

No parágrafo 57, o relatório se referia às penas para certos crimes nos sistemas jurídicos boliviano e colombiano, no entanto, as fontes especificadas na parte inferior da página eram documentos apresentados por organizações da sociedade civil, em vez de usar os códigos ou leis penais de ambos os países. Isso explica por que, por exemplo, o Relatório fala do crime de "estupro" na Colômbia, quando, na verdade, o "estupro" constitui um capítulo do

Código Penal colombiano, e agrupa vários crimes – não apenas um – contra a liberdade, integridade e educação sexual,<sup>766</sup> por isso é impreciso falar do *crime* – no singular – de estupro na legislação colombiana.

Além disso, o parágrafo 58 do Relatório argumenta, supostamente com base no artigo 376 do Código Penal da Colômbia, que o país ainda criminaliza "a posse ou porte para consumo pessoal ou uso" de maconha ou cannabis para uso recreativo. No entanto, o artigo 376 do Código Penal colombiano estabelece uma pena contra o tráfico, fabricação ou posse de entorpecentes, "entendendo-se que não inclui a criminalização do porte ou conservação de doses, destinados exclusivamente ao consumo pessoal, de entorpecentes, substâncias psicotrópicas ou drogas sintéticas".<sup>767</sup> O exposto é consistente com a decisão da Corte Constitucional da Colômbia em 1994 – há quase 30 anos – na qual a Corte declarou inconstitucionais as disposições da Lei 30 de 1986 que estabeleciam sanções e medidas privativas de liberdade para pessoas que portassem ou consumissem entorpecentes para seu uso exclusivamente pessoal.<sup>768</sup>

Embora uma organização da sociedade civil – em 2016, aliás –<sup>769</sup> tenha declarado que a Colômbia ainda criminalizava essa conduta, a Comissão deveria ter verificado se a legislação do país realmente previa essa criminalização. Essa constatação teria sido transcendental, pelo simples fato de que, eventualmente, o Relatório poderia ter incluído uma rejeição de práticas na esfera penal, mas não da legislação penal da Colômbia, como tal.

## Conclusão:

Como espero ter sido capaz de evidenciar, o Relatório contém várias considerações, conclusões e recomendações sem clareza e especificidade suficientes. Além disso, esse defeito resulta em um desrespeito aberto à margem de apreciação que os Estados têm para tomar decisões democráticas sobre política criminal de acordo com o direito internacional dos direitos humanos.

Além disso, o Relatório propõe vários tratamentos diferenciados entre as pessoas privadas de liberdade de acordo com seu sexo, sem esgotar o estrito julgamento de igualdade necessário para justificá-los. Por sua vez, apresenta imprecisões e lacunas nas informações contempladas.

De modo geral, alerta para o fato de que o Relatório propõe reformas legislativas da política penal sem uma análise se os números que alguns sistemas jurídicos já possuem são suficientes para cumprir a Convenção Americana, e o que precisa ser melhorado é a prática das autoridades judiciais – hipótese que o Relatório pouco explorou. Esta teria sido uma abordagem mais construtiva.

Não posso deixar de enfatizar que **compartilho o propósito perseguido por este relatório** e a importância do trabalho realizado pela Comissão por meio da emissão de relatórios

<sup>766</sup> do Código Penal Colombiano. Lei 599 de 2000. Artigos 205-207.

<sup>767</sup> Corte Constitucional da Colômbia. Acórdão C-491/2012. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva. Resolver.

<sup>768</sup> Corte Constitucional da Colômbia. Acórdão C-221/1994. M.P. Carlos Gaviria Díaz. Resolver.

<sup>769</sup> Justiça, Mulheres, Políticas de Drogas e Encarceramento: Um Guia para a Reforma de Políticas na Colômbia, 2016, pág. 67.

temáticos e outros pronunciamentos que promovam e defendam os direitos humanos na região.

Por último, gostaria de salientar que, na qualidade de relatora sobre os direitos das pessoas com deficiência, teria apreciado o fato de, no capítulo III.C sobre "Grupos em situação especial de risco", o relatório ter levantado considerações específicas em relação às *mulheres com deficiência* privadas de liberdade.

The background is a collage of geometric shapes and line art. A large orange rectangle occupies the center. Above it are two triangles: a teal one on the left and a light pink one on the right. Below the orange rectangle are two more triangles: a teal one on the left and a light beige one on the right. Overlaid on these shapes are several line art faces. One face is in the top left, looking down. Another is in the center, looking right. A third is in the bottom left, looking up. A fourth is in the bottom right, looking left. The faces are drawn with simple, elegant lines.

**CIDH**  
**WWW.CIDH.ORG**

MINISTÉRIO DA  
JUSTIÇA E  
SEGURANÇA PÚBLICA

GOVERNO FEDERAL  
**BRASIL**  
UNIÃO E RECONSTRUÇÃO