REVISTA TÓPICOS
ISSN 2965-6672 | Qualis A2

A RECOMENDAÇÃO GERAL Nº 39 DA CEDAW E A PROTEÇÃO INTERNACIONAL DAS MULHERES E MENINAS INDÍGENAS: A ESPECIFICAÇÃO DE DIREITOS HUMANOS

CEDAW GENERAL RECOMMENDATION NO. 39 AND THE INTERNATIONAL PROTECTION OF INDIGENOUS WOMEN AND GIRLS: THE SPECIFICATION OF HUMAN RIGHTS

Ciências Humanas, Ciências Sociais Aplicadas • 04/11/2026

REGISTRO DOI: 10.70773/revistatopicos/793769114

Leonice Aparecida de Fátima Alves Pereira Mourad[1]

Nadini da Silva[2]

Eliane Boroponepa Monzilar[3]

Solange Todero Von Onçay[4]

Liziany Müller[5]

RESUMO

O presente artigo tem por objetivo analisar de que maneira a Recomendação Geral nº 39 do Comitê CEDAW reconfigura a interpretação internacional dos direitos das mulheres e meninas indígenas, articulando a proteção de gênero aos direitos coletivos dos povos indígenas. Quanto à metodologia, a pesquisa caracteriza-se como qualitativa, de natureza exploratória, desenvolvida por meio de revisão bibliográfica e pesquisa documental no campo do Direito Internacional dos Direitos Humanos. O corpus documental tem como eixo central a Recomendação Geral nº 39 (2022) do Comitê CEDAW, sendo integrado de forma articulada com os principais marcos normativos de proteção aos povos indígenas, tais como a Convenção nº 169 da OIT, a Declaração da ONU sobre os Direitos dos Povos Indígenas e a Declaração Americana sobre os Direitos dos Povos Indígenas. Os resultados demonstram que a Recomendação representa um marco interpretativo de extrema relevância, pois introduz a interseccionalidade como categoria jurídica, integra o direito à autodeterminação e aos territórios tradicionais à igualdade substantiva, e supera a visão fragmentada dos direitos humanos ao conectar as violações contemporâneas aos legados do colonialismo e da violência estrutural.

Palavras-chave: RG nº 39 da CEDAW; Mulheres e meninas indígenas; múltiplas discriminações; Autodeterminação; Igualdade material.

ABSTRACT

This article aims to analyze how CEDAW General Recommendation No. 39 reconfigures the international interpretation of the rights of indigenous women and girls, articulating gender protection with the collective rights of indigenous peoples. Regarding methodology, the research is characterized as qualitative and exploratory,

developed through bibliographic and documentary research in the field of International Human Rights Law. The documentary corpus centers on CEDAW General Recommendation No. 39 (2022), integrated in an articulated manner with the main normative frameworks for the protection of indigenous peoples, such as ILO Convention No. 169, the UN Declaration on the Rights of Indigenous Peoples, and the American Declaration on the Rights of Indigenous Peoples. The results demonstrate that the Recommendation represents an interpretive milestone of extreme relevance, as it introduces intersectionality as a legal category, integrates the right to self-determination and traditional territories into substantive equality, and overcomes the fragmented view of human rights by connecting contemporary violations to the legacies of colonialism and structural violence.
Keywords: CEDAW GR No. 39; Indigenous women and girls; Multiple discriminations; Self-determination; Material equality.

1. INTRODUÇÃO

A consolidação do Direito Internacional dos Direitos Humanos, especialmente a partir da segunda metade do século XX, foi acompanhada pela progressiva construção de instrumentos normativos destinados à proteção de grupos historicamente submetidos a processos de discriminação e exclusão. Ao lado da afirmação da universalidade dos direitos humanos, desenvolveu-se um movimento de especificação dos sujeitos de direitos, reconhecendo que a efetividade da igualdade demanda a consideração das diferentes condições históricas, sociais e culturais que produzem situações de vulnerabilidade. Nesse contexto, tratados internacionais, declarações e mecanismos interpretativos passaram a desempenhar papel central na promoção da igualdade

material e na proteção de grupos cujas experiências não eram suficientemente contempladas pelos instrumentos de caráter geral.

Entre esses avanços destacam-se, de um lado, a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher (CEDAW), principal tratado internacional voltado à promoção dos direitos das mulheres, e, de outro, o conjunto de instrumentos internacionais destinados à proteção dos povos indígenas, especialmente a Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), a Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas e a Declaração Americana sobre os Direitos dos Povos Indígenas. Embora esses marcos normativos tenham representado importantes conquistas para a proteção internacional dos direitos humanos, a articulação entre os direitos das mulheres e os direitos dos povos indígenas permaneceu, durante décadas, insuficientemente desenvolvida no âmbito do sistema internacional.

É nesse contexto que se insere a Recomendação Geral nº 39 do Comitê para a Eliminação da Discriminação contra a Mulher (Comitê CEDAW), aprovada em outubro de 2022. Trata-se do primeiro instrumento internacional elaborado no âmbito do sistema de tratados das Nações Unidas especificamente dedicado às mulheres e meninas indígenas, respondendo à necessidade de interpretar as disposições da Convenção à luz das experiências particulares de discriminação vivenciadas por esse grupo. Conforme destacado pela própria ONU Mulheres, embora mulheres e meninas indígenas já estivessem abrangidas pelos tratados internacionais de direitos humanos, inexistia até então um instrumento voltado especificamente à interpretação de seus direitos a partir de suas múltiplas condições de vulnerabilidade.

Este artigo parte da compreensão de que a pesquisa em Direitos Humanos possui uma dimensão epistemológica, ética e metodológica indissociável da produção do conhecimento jurídico. A interpretação dos instrumentos internacionais não constitui apenas exercício de sistematização normativa, mas integra o próprio processo de fortalecimento de sua efetividade ao ampliar sua circulação, compreensão e apropriação por pesquisadoras(es), operadores do Direito, instituições públicas, organizações da sociedade civil e, sobretudo, pelos sujeitos cujos direitos esses instrumentos buscam proteger. Nessa perspectiva, o estudo assume que a produção acadêmica também exerce uma função pública ao contribuir para a difusão qualificada de instrumentos jurídicos ainda pouco conhecidos.

Embora dialogue com categorias desenvolvidas em diferentes campos do conhecimento (geografia, antropologia, ciências sociais etc.), a análise privilegia sua incorporação pelo Direito Internacional dos Direitos Humanos, tomando a Recomendação Geral nº 39 como principal fonte normativa e interpretativa

A pesquisa caracteriza-se como qualitativa, de natureza exploratória, desenvolvida por meio de revisão bibliográfica e pesquisa documental, situando-se no campo do Direito Internacional dos Direitos Humanos. O problema que orienta o estudo consiste em compreender como a Recomendação Geral nº 39 reconfigura a interpretação internacional dos direitos das mulheres e meninas indígenas no âmbito da CEDAW, articulando a proteção internacional dos direitos das mulheres com os direitos coletivos dos povos indígenas. Parte-se da hipótese de que a Recomendação representa um marco interpretativo na evolução do Direito Internacional dos Direitos Humanos, não pela criação de novos

direitos, mas pela densificação da proteção já assegurada pela Convenção mediante uma leitura integrada das obrigações internacionais dos Estados.

Para enfrentar esse problema, o artigo estrutura-se em quatro seções. Inicialmente, examina a evolução interpretativa da CEDAW e o papel desempenhado pelas Recomendações Gerais na concretização da Convenção. Em seguida, contextualiza os principais instrumentos internacionais destinados à proteção dos povos indígenas, evidenciando os fundamentos que antecedem a aprovação da Recomendação Geral nº 39. Na terceira seção, apresenta a natureza jurídica, a finalidade e a estrutura desse instrumento interpretativo. Por fim, analisa suas principais contribuições para o Direito Internacional dos Direitos Humanos, a partir dos problemas jurídicos que conformam sua arquitetura normativa.

2. A CEDAW E A EVOLUÇÃO INTERPRETATIVA DAS RECOMENDAÇÕES GERAIS

A consolidação do Direito Internacional dos Direitos Humanos foi acompanhada pela progressiva especificação dos sujeitos de direitos, reconhecendo que a universalidade abstrata da proteção internacional mostrava-se insuficiente para enfrentar desigualdades historicamente estruturadas. Nesse contexto, a promoção da igualdade entre homens e mulheres passou a ocupar posição central na agenda internacional, culminando com a adoção, pela Assembleia Geral das Nações Unidas, da Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher (CEDAW), em 18 de dezembro de 1979. A Convenção consolidou-se como o principal instrumento jurídico internacional voltado à

proteção dos direitos humanos das mulheres, ao estabelecer obrigações específicas destinadas à eliminação da discriminação baseada no sexo e à promoção da igualdade substantiva entre mulheres e homens.

A CEDAW representa um marco na evolução do Direito Internacional dos Direitos Humanos ao deslocar o eixo da proteção jurídica da igualdade meramente formal para uma concepção material de igualdade. A Convenção reconhece que a discriminação contra as mulheres não decorre apenas da ausência de direitos formalmente assegurados, mas também da persistência de estruturas sociais, culturais, econômicas e institucionais que reproduzem desigualdades historicamente construídas. Por essa razão, além de proibir práticas discriminatórias, estabelece deveres positivos aos Estados-partes, exigindo a adoção de medidas legislativas, administrativas, judiciais e políticas capazes de promover condições efetivas para o exercício dos direitos humanos pelas mulheres.

Para assegurar a implementação da Convenção, foi instituído o Comitê para a Eliminação da Discriminação contra a Mulher (Comitê CEDAW), composto por especialistas independentes responsáveis por acompanhar o cumprimento das obrigações assumidas pelos Estados-partes. Entre suas atribuições destacam-se o exame dos relatórios periódicos apresentados pelos Estados, a emissão de observações finais, a apreciação de comunicações individuais, nos termos do Protocolo Facultativo, e a elaboração das Recomendações Gerais. Esse conjunto de mecanismos contribui para o acompanhamento da implementação da Convenção e para o desenvolvimento progressivo de sua interpretação.

As Recomendações Gerais do Comitê para a Eliminação da Discriminação contra a Mulher constituem instrumentos interpretativos fundamentais, desempenhando papel central na concretização normativa da CEDAW e na atualização de seus conteúdos diante das transformações sociais, políticas e jurídicas contemporâneas. Previstas no artigo 21 da Convenção, as Recomendações Gerais permitem ao Comitê formular parâmetros interpretativos aos Estados-partes acerca de suas obrigações internacionais. Trata-se do principal mecanismo de "densificação normativa da Convenção, ampliando sua capacidade interpretativa diante de novos desafios sociais, políticos e institucionais relacionados aos direitos das mulheres" (Mourad; Silva, 2026, p.20).

Embora formalmente inseridas no campo do *soft law* internacional, esses instrumentos possuem elevada relevância hermenêutica e política, influenciando decisões judiciais, reformas legislativas, protocolos institucionais, políticas públicas e mecanismos de monitoramento internacional. Sobre essa dimensão, Mourad e Silva (2026) destacam que:

> *[...] instrumentos de soft law desempenham papel fundamental na evolução contemporânea dos direitos humanos, especialmente no campo da igualdade de gênero, ao produzirem parâmetros interpretativos capazes de influenciar legislações nacionais, decisões judiciais e políticas públicas. A experiência da CEDAW evidencia precisamente essa dinâmica, uma vez que as Recomendações Gerais passaram a operar como standards internacionais de proteção dos direitos humanos das mulheres através de redes transnacionais de advocacy e da governança multinível. (Mourad; Silva, 2026, p. 20-21).*

Ao longo das últimas décadas, esse arcabouço passou por um intenso processo de expansão temática e conceitual, estruturando-se em diferentes gerações hermenêuticas que acompanharam as demandas históricas dos feminismos globais e regionais. Conforme sistematizam Mourad e Silva (2026):

> *A primeira geração (1986-1995) concentrou-se na institucionalização e na construção de mecanismos mínimos de implementação e relatoria; a segunda geração (1992-2010) reconfigurou o alcance interpretativo ao vincular a discriminação a estruturas sociais e patriarcais enraizadas, com destaque para a consolidação da igualdade substantiva; e, a partir de 2010, as Recomendações passaram a incorporar de forma contundente abordagens interseccionais e temas globais complexos, como o acesso à justiça, as mudanças climáticas, os direitos das mulheres rurais e os direitos dos povos indígenas. (Mourad; Silva, 2026, p.22).*

Essa evolução demonstra que a força da CEDAW reside justamente na sua capacidade de tradução e expansão hermenêutica por meio do Comitê, permitindo que o tratado de 1979 dialogue diretamente com as urgências contemporâneas da justiça socioambiental e de gênero. A compreensão desse percurso é fundamental para situar a Recomendação Geral nº 39 no contexto mais amplo da evolução hermenêutica da CEDAW e do próprio Direito Internacional dos Direitos Humanos.

3. A PROTEÇÃO INTERNACIONAL DOS POVOS INDÍGENAS E OS ANTECEDENTES NORMATIVOS DA RECOMENDAÇÃO GERAL Nº 39

O reconhecimento internacional dos direitos dos povos indígenas resulta de um processo histórico de ampliação do sistema global de proteção dos direitos humanos, marcado pela progressiva superação de concepções assimilacionistas e pelo fortalecimento do direito à autodeterminação, à identidade cultural e aos territórios tradicionalmente ocupados. A partir das últimas décadas do século XX, organismos internacionais passaram a reconhecer que a proteção universal dos direitos humanos exigia o desenvolvimento de instrumentos específicos capazes de responder às particularidades históricas, culturais e políticas vivenciadas pelos povos indígenas. Esse movimento consolidou um importante conjunto normativo no âmbito do Direito Internacional dos Direitos Humanos, cujo objetivo consiste em assegurar não apenas direitos individuais, mas também direitos coletivos indispensáveis à preservação de suas formas próprias de organização social, seus sistemas de conhecimento, suas instituições e seus territórios tradicionais.

Entre esses instrumentos destaca-se, inicialmente, a Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), adotada em 1989, considerada o primeiro tratado internacional juridicamente vinculante dedicado especificamente aos povos indígenas e tribais. Em ruptura com o paradigma integracionista que caracterizava instrumentos anteriores, a Convenção reconhece o direito desses povos de manter suas instituições sociais, culturais, econômicas e políticas, assegurando-lhes participação nos processos decisórios que afetem seus interesses e estabelecendo a consulta livre, prévia e informada como princípio estruturante das relações entre os Estados e os povos indígenas. Ao mesmo tempo, reafirma a estreita vinculação entre identidade coletiva, territorialidade e modos próprios de vida, reconhecendo os territórios tradicionalmente

ocupados como condição indispensável para a reprodução física, cultural e espiritual desses povos.

Esse processo de fortalecimento da proteção internacional foi ampliado com a adoção, pela Assembleia Geral das Nações Unidas, da Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas (UNDRIP), em 2007. Embora possua natureza declaratória, a Declaração representa um dos mais abrangentes instrumentos internacionais dedicados aos direitos dos povos indígenas, consolidando princípios relacionados à autodeterminação, à autonomia, ao reconhecimento das instituições próprias, aos direitos territoriais, ao patrimônio cultural, aos conhecimentos tradicionais e à participação nos assuntos públicos. A centralidade desse marco normativo expressa-se na afirmação de que os povos indígenas possuem direitos coletivos fundamentais, cuja salvaguarda decorre de suas estruturas históricas e culturais:

> *Afirmando que os povos indígenas são iguais a todos os demais povos e reconhecendo ao mesmo tempo o direito de todos os povos a serem diferentes, a se considerarem diferentes e a serem respeitados como tais [...]. Reconhecendo a necessidade urgente de respeitar e promover os direitos intrínsecos dos povos indígenas, que derivam de suas estruturas políticas, econômicas e sociais e de suas culturas, de suas tradições espirituais, de sua história e de sua concepção da vida, especialmente os direitos às suas terras, territórios e recursos. (Nações Unidas, 2008, p. 3).*

No plano regional, a Declaração Americana sobre os Direitos dos Povos Indígenas, aprovada pela Assembleia Geral da Organização dos Estados Americanos em 2016, reforça e aprofunda esse processo

de reconhecimento jurídico ao incorporar as especificidades históricas e culturais do continente americano:

> *RECONHECENDO: Que os direitos dos povos indígenas constituem um aspecto fundamental e de importância histórica para o presente e o futuro das Américas; A importante presença de povos indígenas nas Américas e sua imensa contribuição para o desenvolvimento, a pluralidade e a diversidade cultural de nossas sociedades, e reiterando nosso compromisso com seu bem-estar econômico e social, bem como a obrigação de respeitar seus direitos e sua identidade cultural; e A importância da existência dos povos e das culturas indígenas das Américas para a humanidade. (OEA, 2016, p. 3).*

Cumpre ressaltar que os referidos instrumentos internacionais e regionais também contemplam a salvaguarda específica dos direitos das mulheres e meninas indígenas. Na UNDRIP, tal diretriz encontra amparo fundamental nos artigos 21 e 22, que asseguram proteção especial contra todas as formas de violência e discriminação, e no artigo 44, que garante igualdade de desfrute de todos os direitos entre homens e mulheres indígenas (Nações Unidas, 2008).

De forma convergente, a Declaração Americana da OEA consagra pioneiramente o seu Artigo VII (Igualdade de gênero), determinando que os Estados adotem medidas necessárias, em conjunto com os povos indígenas, para prevenir e erradicar a violência e a discriminação sistêmica contra as mulheres e crianças originárias (OEA, 2016, p. 10). Em conjunto, esses instrumentos consolidaram um robusto marco normativo voltado ao reconhecimento dos direitos coletivos dos povos indígenas e ao fortalecimento de sua

participação nos processos políticos, sociais e institucionais que lhes dizem respeito.

A consolidação desse arcabouço normativo representou um avanço decisivo para o Direito Internacional dos Direitos Humanos ao deslocar a proteção dos povos indígenas de uma perspectiva assimilacionista para um paradigma fundado no reconhecimento da diversidade cultural, da autodeterminação e dos direitos coletivos. Entretanto, embora fundamentais para esse processo, esses instrumentos dirigem-se predominantemente aos povos indígenas enquanto sujeitos coletivos de direitos, sem desenvolver, de forma sistemática, as especificidades decorrentes das múltiplas formas de discriminação vivenciadas por mulheres e meninas indígenas. As desigualdades produzidas pela intersecção entre gênero, pertencimento étnico, colonialismo[6], violência, exclusão social e desigual acesso aos direitos permaneciam dispersas em diferentes instrumentos internacionais, sem que existisse um referencial interpretativo capaz de articulá-las em um mesmo marco jurídico.

Essa constatação não diminui a importância da Convenção nº 169 da OIT, da Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas ou da Declaração Americana sobre os Direitos dos Povos Indígenas. Ao contrário, evidencia que esses instrumentos constituíram os antecedentes normativos indispensáveis para o desenvolvimento de uma interpretação mais específica da proteção internacional das mulheres e meninas indígenas. É precisamente nesse percurso evolutivo que se insere a Recomendação Geral nº 39 do Comitê CEDAW. Em vez de substituir o sistema internacional de proteção dos povos indígenas, a Recomendação dialoga com esse patrimônio normativo, integrando-o à interpretação da Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a

Mulher e oferecendo parâmetros específicos para a implementação das obrigações internacionais dos Estados diante das experiências particulares vivenciadas por mulheres e meninas indígenas.

4. A RECOMENDAÇÃO GERAL Nº 39: A CONVERGÊNCIA ENTRE A PROTEÇÃO INTERNACIONAL DOS DIREITOS DAS MULHERES E DOS POVOS INDÍGENAS

A Recomendação Geral nº 39, aprovada pelo Comitê para a Eliminação da Discriminação contra a Mulher em 31 de outubro de 2022, representa um marco na evolução interpretativa da Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher (CEDAW). Dedicada especificamente aos direitos das mulheres e meninas indígenas, constitui o primeiro instrumento produzido no âmbito do sistema de tratados das Nações Unidas voltado exclusivamente à interpretação das obrigações dos Estados em relação a esse grupo, preenchendo uma lacuna histórica na proteção internacional. Como aponta o próprio documento:

> *[...] esta Recomendação Geral fornece orientação aos Estados Partes sobre medidas legislativas, políticas e outras medidas relevantes para garantir a implementação de suas obrigações em relação aos direitos de Mulheres e Meninas Indígenas sob a CEDAW (Comitê CEDAW, 2022, p. 2).*

A aprovação da Recomendação Geral nº 39 não representa um ponto de ruptura na trajetória da CEDAW, mas o resultado de um processo de amadurecimento do próprio Direito Internacional dos Direitos Humanos. Conforme demonstrado nas seções anteriores, a proteção internacional dos direitos das mulheres e a proteção internacional dos direitos dos povos indígenas desenvolveram-se por

meio de instrumentos normativos distintos, cada qual estruturado em torno de sujeitos, obrigações e mecanismos próprios. A Recomendação Geral nº 39 aproxima essas duas tradições normativas, estabelecendo uma interpretação integrada da Convenção à luz do patrimônio jurídico internacional construído em torno dos povos indígenas. Nesse sentido, constitui o ponto de convergência entre dois regimes internacionais de proteção que, embora complementares, haviam permanecido parcialmente dissociados no plano interpretativo.

A elaboração da Recomendação também reflete a crescente participação das mulheres indígenas nos espaços internacionais de construção normativa. O próprio texto oficial reconhece que "[...] esta Recomendação Geral leva em conta as vozes das Mulheres e Meninas Indígenas como protagonistas e líderes dentro e fora de suas comunidades" (Comitê CEDAW, 2022, p. 2), traduzindo as contribuições de organizações, lideranças e redes que, ao longo de décadas, denunciaram a insuficiência das respostas estatais diante das múltiplas formas de discriminação que afetam suas vidas. Como destaca a ONU Mulheres, a Recomendação é resultado de aproximadamente quarenta anos de mobilização internacional das mulheres indígenas no sistema das Nações Unidas, representando importante conquista política e jurídica dos movimentos indígenas de mulheres.

A aprovação da Recomendação Geral nº 39 também responde ao crescente reconhecimento, no âmbito do sistema das Nações Unidas, de que mulheres e meninas indígenas permanecem submetidas a formas persistentes de invisibilização institucional, social e jurídica. Relatórios e manifestações de diferentes mecanismos internacionais de direitos humanos, entre eles o Alto

Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos (ACNUDH), têm reiteradamente chamado atenção para a necessidade de que os Estados adotem medidas específicas capazes de enfrentar as múltiplas formas de discriminação que incidem sobre esse grupo, especialmente em contextos de conflitos territoriais, violência, pobreza, degradação ambiental e restrições ao acesso à justiça. Nesse cenário, a Recomendação Geral nº 39 representa não apenas um avanço interpretativo da CEDAW, mas também uma resposta institucional às demandas historicamente formuladas pelas próprias mulheres indígenas e pelos mecanismos internacionais de proteção dos direitos humanos.

Sob o ponto de vista jurídico, a Recomendação Geral nº 39 integra o conjunto de Recomendações Gerais elaboradas pelo Comitê CEDAW no exercício da competência prevista no artigo 21 da Convenção. Assim como as demais recomendações, não cria novas obrigações convencionais nem altera o texto da CEDAW. Sua função consiste em interpretar o alcance das obrigações já assumidas pelos Estados-partes, esclarecendo como os direitos previstos na Convenção devem ser compreendidos e implementados diante das experiências específicas das mulheres e meninas indígenas. Trata-se, portanto, de instrumento interpretativo dotado de elevada autoridade jurídica no âmbito do sistema internacional de proteção dos direitos humanos das mulheres, orientando a atuação dos Estados, dos tribunais, dos organismos internacionais e dos mecanismos nacionais de implementação da Convenção.

A própria arquitetura da Recomendação evidencia a amplitude de sua proposta interpretativa. O documento encontra-se estruturado em seis grandes eixos: (i) Introdução; (ii) Objetivos e alcance; (iii) Marco jurídico; (iv) Obrigações gerais dos Estados Partes em relação

aos direitos das mulheres e meninas indígenas; (v) Obrigações dos Estados em relação às dimensões específicas desses direitos; e (vi) Implementação, monitoramento e prestação de contas. Essa organização revela que a Recomendação não se limita à afirmação abstrata de direitos, mas estabelece parâmetros concretos para a interpretação e implementação das obrigações internacionais assumidas pelos Estados sob a CEDAW.

No capítulo dedicado ao marco jurídico, o Comitê afirma expressamente que os direitos das mulheres e meninas indígenas decorrem da interpretação sistemática da CEDAW em conjunto com os principais instrumentos internacionais de proteção dos povos indígenas, especialmente a Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho e a Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas. A Recomendação reconhece, inclusive, esta última como um marco autorizado para a interpretação das obrigações estatais decorrentes da Convenção, reafirmando que os direitos das mulheres indígenas devem ser compreendidos simultaneamente em sua dimensão individual e coletiva.

Essa opção metodológica revela uma das principais inovações da Recomendação Geral nº 39. Em vez de tratar os direitos das mulheres e os direitos dos povos indígenas como regimes autônomos e paralelos, o Comitê propõe uma leitura integrada desses instrumentos, reconhecendo que a discriminação enfrentada por mulheres e meninas indígenas somente pode ser compreendida a partir da articulação entre igualdade de gênero, pertencimento étnico, autodeterminação, direitos territoriais, identidade cultural e participação política. A proteção internacional deixa, assim, de operar por compartimentos estanques e passa a

incorporar uma perspectiva relacional, capaz de interpretar conjuntamente direitos individuais e direitos coletivos.

É precisamente essa inovação interpretativa que justifica a relevância da Recomendação Geral nº 39 para o Direito Internacional dos Direitos Humanos. Mais do que sistematizar direitos já reconhecidos, o documento oferece uma nova chave hermenêutica para a compreensão das obrigações estatais previstas na CEDAW. A análise dessas contribuições constitui o objeto da próxima seção, na qual serão examinadas as principais categorias jurídicas desenvolvidas pela Recomendação e suas repercussões para a proteção internacional dos direitos das mulheres e meninas indígenas.

5. AS INOVAÇÕES INTERPRETATIVAS DA RECOMENDAÇÃO GERAL Nº 39 NO DIREITO INTERNACIONAL DOS DIREITOS HUMANOS

A relevância da Recomendação Geral nº 39 para o Direito Internacional dos Direitos Humanos não decorre apenas da especificidade de seus sujeitos de proteção. Sua contribuição reside, sobretudo, na forma como o Comitê CEDAW reorganiza a interpretação dos direitos consagrados na Convenção, articulando-os aos direitos coletivos dos povos indígenas e às condições históricas, territoriais, culturais, políticas e ambientais que conformam as experiências das mulheres e meninas indígenas. A Recomendação não estabelece, portanto, um catálogo apartado de direitos, mas oferece parâmetros para que as obrigações convencionais sejam interpretadas a partir das situações concretas em que a discriminação é produzida e reproduzida.

Essa perspectiva permite compreender a RG nº 39 como expressão do processo de especificação progressiva da proteção internacional dos direitos humanos. A universalidade não é abandonada; ao contrário, busca-se conferir-lhe concretude mediante o reconhecimento de que sujeitos distintos experimentam violações de direitos de maneiras também distintas. No caso das mulheres e meninas indígenas, isso significa reconhecer que sua proteção não pode resultar exclusivamente da aplicação isolada das normas internacionais relativas aos direitos das mulheres, tampouco daquelas destinadas aos povos indígenas. É na articulação entre esses sistemas protetivos, consideradas as múltiplas relações de poder que atravessam suas experiências, que a Recomendação constrói sua proposta interpretativa.

5.1. A Interseccionalidade Como Categoria Jurídica de Interpretação

A interseccionalidade ocupa posição estruturante na Recomendação Geral nº 39. Desde seus fundamentos, o Comitê reconhece que as discriminações vivenciadas por mulheres e meninas indígenas não podem ser adequadamente compreendidas por uma leitura fundada exclusivamente no gênero ou no pertencimento indígena. O documento adverte expressamente que: "A discriminação interseccional contra Mulheres e Meninas Indígenas é estrutural, inserida em constituições, leis, políticas, programas, ações governamentais e serviços" (Comitê CEDAW, 2022, p. 2-3). Esses fatores se relacionam entre si e com outras condições sociais e identitárias, produzindo formas particulares de desigualdade e de violação de direitos. Por essa razão, a Recomendação incorpora a discriminação interseccional como

elemento indispensável à interpretação das obrigações assumidas no âmbito da CEDAW.

Esse reconhecimento produz uma consequência jurídica relevante. A interseccionalidade deixa de operar somente como categoria explicativa das desigualdades sociais e passa a orientar a identificação da discriminação, a interpretação dos direitos e a definição das respostas exigidas dos Estados. Como detalha o próprio Comitê:

> *Os Estados devem levar em consideração a experiência interseccional de discriminação enfrentada por Mulheres e Meninas Indígenas com base em seu sexo; gênero; origem, condição ou identidade indígena; raça; etnia; deficiência; idade, língua; condição socioeconômica; status de pessoa vivendo com HIV/AIDS; entre outros fatores. (Comitê CEDAW, 2022, p. 2).*

A questão desloca-se, portanto, da simples constatação de que mulheres indígenas estão submetidas a diferentes formas de desigualdade para a compreensão de que essas formas de discriminação se constituem reciprocamente e demandam respostas jurídicas capazes de alcançar essa complexidade.

Na perspectiva adotada pela RG nº 39, gênero e pertencimento indígena não constituem dimensões independentes que possam ser examinadas separadamente e posteriormente adicionadas. A experiência das mulheres e meninas indígenas é atravessada simultaneamente por relações de gênero, racismo, colonialismo e desigualdades socioeconômicas, às quais podem se associar idade, deficiência, condição migratória, localização geográfica, orientação sexual, identidade de gênero e outras circunstâncias. A

discriminação interseccional resulta, desse modo, de relações que se combinam e produzem formas específicas de exclusão que não seriam suficientemente compreendidas pela análise isolada de cada marcador.

Essa compreensão é especialmente significativa para o Direito Internacional dos Direitos Humanos porque repercute diretamente sobre as obrigações estatais. Se a discriminação possui caráter interseccional, as respostas destinadas ao seu enfrentamento também não podem permanecer fragmentadas. Políticas universais dirigidas às mulheres podem não alcançar adequadamente mulheres indígenas; de igual modo, políticas destinadas genericamente aos povos indígenas podem reproduzir invisibilidades de gênero. A igualdade substantiva exige, portanto, que os Estados identifiquem as formas específicas pelas quais essas diferentes estruturas de desigualdade afetam o acesso aos direitos e formulem medidas adequadas à sua prevenção e superação.

A incorporação da interseccionalidade também modifica a própria compreensão do sujeito protegido pela CEDAW. A categoria abstrata "mulher" revela-se insuficiente quando tomada como experiência homogênea e universal. A RG nº 39 explicita que a efetividade da Convenção exige reconhecer mulheres situadas em contextos históricos, culturais e territoriais específicos e submetidas a relações distintas de poder. Nesse sentido, a especificação do sujeito de direitos não restringe a universalidade da proteção internacional; constitui, antes, condição para sua concretização.

Há, contudo, uma particularidade decisiva na aplicação dessa perspectiva às mulheres indígenas. Sua proteção não pode resultar na oposição entre direitos individuais das mulheres e direitos

coletivos dos povos aos quais pertencem. A Recomendação rejeita implicitamente uma leitura que obrigasse mulheres indígenas a escolher entre igualdade de gênero e pertencimento comunitário. Ao integrar a CEDAW ao marco internacional dos direitos dos povos indígenas, reconhece que a garantia dos direitos das mulheres indígenas deve coexistir com o respeito à autodeterminação, à identidade cultural e aos demais direitos coletivos de seus povos.

É nesse ponto que a interseccionalidade adquire uma dimensão particularmente relevante para o Direito Internacional: ela funciona como categoria de articulação entre sistemas de proteção. Permite compreender que uma mulher indígena não é sucessivamente mulher e indígena, conforme o instrumento jurídico mobilizado, mas sujeito integral de direitos cuja proteção demanda a aplicação conjugada dos diferentes marcos normativos internacionais que a alcançam.

Essa chave interpretativa atravessa toda a Recomendação Geral nº 39. Autodeterminação, território, violência, participação política, acesso à justiça, proteção ambiental e demais direitos não são tratados como questões independentes da igualdade de gênero, mas como dimensões constitutivas das condições em que mulheres e meninas indígenas podem exercer seus direitos humanos. A interseccionalidade funciona, assim, menos como um tema entre outros e mais como princípio interpretativo transversal da Recomendação.

É justamente essa transversalidade que permite avançar para outro problema jurídico fundamental suscitado pela RG nº 39: a relação entre os direitos das mulheres indígenas e o direito coletivo à autodeterminação dos povos indígenas. Se a proteção internacional

deve reconhecer simultaneamente gênero e pertencimento indígena, torna-se necessário compreender de que maneira igualdade e autonomia coletiva podem ser articuladas sem que uma seja afirmada à custa da outra.

5.2. A Autodeterminação dos Povos e os Direitos das Mulheres Indígenas

Entre as contribuições mais relevantes da Recomendação Geral nº 39 para o Direito Internacional dos Direitos Humanos destaca-se a integração entre os direitos das mulheres e o direito à autodeterminação dos povos indígenas, cujo princípio estruturante sempre ocupou posição central em instrumentos como a Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho, a Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas e a Declaração Americana sobre os Direitos dos Povos Indígenas, sendo complementado e reforçado pelo Comitê ao estipular que "o Comitê considera a autoidentificação, de acordo com as normas internacionais, um princípio orientador no direito internacional para determinar o status de titulares de direitos como Mulheres e Meninas Indígenas" (Comitê CEDAW, 2022, p. 4). A Recomendação Geral nº 39 preserva esse patrimônio normativo, mas introduz uma importante inovação interpretativa ao afirmar que a autodeterminação constitui também condição indispensável para a realização dos direitos humanos das mulheres e meninas indígenas.

Essa compreensão desloca o debate para além da aparente oposição entre direitos individuais e direitos coletivos, pois, ao longo da evolução do Direito Internacional dos Direitos Humanos, não foram raras as interpretações que trataram essas duas dimensões como esferas autônomas, ou mesmo potencialmente conflitantes,

nas quais a proteção das mulheres era frequentemente compreendida a partir de uma perspectiva individualizante, enquanto os direitos dos povos indígenas eram concebidos predominantemente sob a lógica da coletividade; contudo, a Recomendação Geral nº 39 rompe com essa dicotomia ao reconhecer que, no caso das mulheres e meninas indígenas, tais dimensões não apenas coexistem, mas se condicionam reciprocamente, refletindo-se diretamente na diretriz de que: "Os direitos individuais das Mulheres e Meninas Indígenas nunca devem ser negligenciados ou violados na busca de interesses coletivos ou de grupos, pois o respeito a ambas as dimensões de seus direitos humanos é essencial" (Comitê CEDAW, 2022, p. 7).

Nessa perspectiva, o exercício dos direitos das mulheres indígenas não pode ser dissociado da garantia dos direitos coletivos de seus povos, exigindo que a proteção da identidade cultural, dos territórios tradicionais, das formas próprias de organização social, dos sistemas de conhecimento e das instituições indígenas constitua elemento essencial para que mulheres e meninas indígenas possam exercer plenamente os direitos assegurados pela CEDAW, da mesma forma que a efetividade dos direitos coletivos dos povos indígenas exige que mulheres e meninas participem, em condições de igualdade, dos processos de decisão que dizem respeito às suas comunidades, territórios e formas de organização política.

A Recomendação reafirma, assim, que a autodeterminação não se limita ao reconhecimento formal da autonomia dos povos indígenas perante os Estados, tendo seu alcance ampliado para compreender a participação efetiva das mulheres indígenas na definição das prioridades de desenvolvimento de seus povos, na proteção de seus territórios, na preservação de seus conhecimentos tradicionais e na

condução dos processos decisórios internos e externos que afetam suas vidas, configurando uma compreensão na qual igualdade de gênero e autonomia coletiva deixam de constituir objetivos concorrentes e passam a integrar um mesmo projeto de realização dos direitos humanos.

Sob essa perspectiva, a participação das mulheres indígenas adquire significado jurídico que ultrapassa a dimensão da representação política, visto que a Recomendação reconhece que a exclusão das mulheres dos espaços de decisão compromete não apenas seus direitos individuais, mas também a própria efetividade do direito coletivo à autodeterminação, fazendo com que a igualdade deixe de ser compreendida apenas como garantia de acesso a direitos para constituir requisito primordial para a legitimidade dos processos de participação e governança dos povos indígenas.

Essa leitura produz importantes repercussões para as obrigações internacionais dos Estados, demonstrando que não basta reconhecer formalmente os direitos territoriais ou assegurar mecanismos de consulta aos povos indígenas, mas que a implementação desses direitos deve incorporar medidas capazes de garantir a participação plena, efetiva e informada das mulheres indígenas em todas as etapas dos processos decisórios, prevenindo práticas discriminatórias que limitem sua atuação em razão do gênero, fazendo com que a proteção internacional deixe de dirigir-se exclusivamente ao povo indígena considerado de forma abstrata e passe a reconhecer que a efetividade da autodeterminação depende também da superação das desigualdades que afetam as mulheres no interior e no exterior de suas comunidades.

Ao promover essa integração, a Recomendação Geral nº 39 amplia o horizonte interpretativo da própria CEDAW, assegurando que a igualdade entre mulheres e homens deixe de ser analisada exclusivamente sob a perspectiva das relações entre indivíduo e Estado para passar a dialogar com os direitos coletivos, com a diversidade cultural e com as formas próprias de organização dos povos indígenas, transformando a autodeterminação de um mero princípio do Direito Internacional dos Povos Indígenas em uma condição necessária à concretização dos direitos humanos das mulheres indígenas.

Essa inovação interpretativa prepara o terreno para outra importante contribuição da Recomendação Geral nº 39, pois, ao reconhecer que a autodeterminação somente se realiza em estreita relação com os territórios tradicionalmente ocupados, o Comitê evidencia que a proteção internacional das mulheres indígenas exige compreender o território não apenas como espaço físico ou bem jurídico coletivo, mas como dimensão constitutiva da identidade, da cultura, da autonomia e do exercício de seus direitos humanos.

5.3. O Território Como Condição para a Igualdade Substantiva

Entre as contribuições mais significativas da Recomendação Geral nº 39 destaca-se o reconhecimento do território como dimensão constitutiva da proteção internacional dos direitos das mulheres e meninas indígenas, sendo acompanhado pelo entendimento de que: "O Comitê reconhece que o vínculo vital entre as Mulheres Indígenas e suas terras muitas vezes forma a base de sua cultura, identidade, espiritualidade, conhecimento ancestral e sobrevivência" (Comitê CEDAW, 2022, p. 4), de modo que, embora os instrumentos internacionais destinados aos povos indígenas já houvessem

consolidado a centralidade dos territórios tradicionais para a preservação da identidade coletiva, da cultura e da autodeterminação, a Recomendação amplia essa compreensão ao evidenciar que a garantia dos direitos territoriais constitui também condição indispensável para a realização da igualdade substantiva prevista na CEDAW.

Essa perspectiva representa importante deslocamento interpretativo no âmbito do Direito Internacional dos Direitos Humanos, visto que, tradicionalmente, os direitos territoriais dos povos indígenas foram tratados como expressão da proteção coletiva assegurada a esses povos, relacionada à preservação de seus modos de vida, de suas instituições e de sua continuidade histórica, enquanto a Recomendação Geral nº 39, sem afastar essa dimensão coletiva, evidencia que a perda, a restrição ou a degradação dos territórios tradicionais produz impactos específicos sobre mulheres e meninas indígenas, comprometendo o exercício de um amplo conjunto de direitos humanos protegidos pela Convenção.

Nessa perspectiva, o território deixa de ser compreendido exclusivamente como espaço físico ou objeto de proteção patrimonial, pois, para as mulheres indígenas, ele constitui espaço de reprodução da vida, de transmissão de conhecimentos tradicionais, de fortalecimento das relações comunitárias, de práticas espirituais, de cuidado, de produção de alimentos e de manutenção dos vínculos culturais que estruturam suas formas próprias de existência, fazendo com que a proteção territorial passe a integrar o próprio conteúdo do direito à igualdade substantiva, uma vez que a violação desses espaços repercute diretamente sobre as condições concretas de exercício dos direitos à saúde, à

alimentação, à educação, ao trabalho, à cultura, à participação política e ao desenvolvimento conforme suas próprias prioridades.

Ao estabelecer essa relação, a Recomendação supera leituras fragmentadas dos direitos humanos, demonstrando que o território não aparece apenas como pressuposto para o exercício dos direitos coletivos dos povos indígenas, mas como elemento transversal que condiciona a efetividade de diversos direitos assegurados às mulheres e meninas indígenas pela CEDAW, permitindo que a igualdade deixe de ser analisada exclusivamente sob a perspectiva da não discriminação formal para passar a considerar os contextos territoriais em que a vida dessas mulheres se desenvolve.

Essa compreensão adquire especial relevância diante dos conflitos territoriais que marcam a realidade contemporânea dos povos indígenas, nos quais processos de expropriação, exploração econômica de recursos naturais, degradação ambiental, deslocamentos forçados e restrições ao reconhecimento de terras tradicionalmente ocupadas não produzem apenas impactos patrimoniais ou coletivos, mas afetam diretamente as condições de vida das mulheres indígenas, ampliando situações de pobreza, insegurança alimentar, violência, dificuldades de acesso à água, aos serviços de saúde, à educação e aos meios tradicionais de subsistência, reforçando a advertência de que: "A falta de titularidade legal dos territórios dos Povos Indígenas aumenta sua vulnerabilidade a incursões ilegais e à implementação de projetos de desenvolvimento por parte de atores estatais e não estatais sem seu consentimento livre, prévio e informado" (Comitê CEDAW, 2022, p. 7).

Essa leitura encontra importante exemplificação no documento *Direitos humanos de meninas e mulheres indígenas em relação a medidas de restrição aos direitos territoriais dos povos indígenas no Brasil*, elaborado pela ONU Mulheres, o qual, ao analisar propostas legislativas e decisões relacionadas à restrição dos direitos territoriais indígenas, demonstra que tais medidas produzem impactos diferenciados sobre mulheres e meninas indígenas, comprometendo não apenas os direitos territoriais coletivos, mas também direitos relacionados à vida, à saúde, à segurança alimentar, à integridade física, à participação política e ao acesso à justiça, atestando que a utilização da Recomendação Geral nº 39 como parâmetro de interpretação dessas situações evidencia sua crescente relevância para a compreensão das obrigações internacionais dos Estados e para a análise de contextos concretos de violação de direitos humanos.

A inovação introduzida pela Recomendação consiste, portanto, em integrar definitivamente a dimensão territorial ao conteúdo jurídico da igualdade substantiva, fazendo com que a proteção das mulheres e meninas indígenas deixe de restringir-se ao enfrentamento de discriminações individuais para reconhecer que a garantia de seus direitos depende também da proteção dos territórios, dos bens naturais e das formas coletivas de organização social que sustentam sua existência, exigindo que a igualdade material passe a abranger a preservação das condições territoriais necessárias para que essas mulheres possam exercer plenamente os direitos humanos.

Essa ampliação interpretativa projeta importantes consequências para as obrigações internacionais dos Estados, pois a proteção territorial deixa de constituir apenas dever relacionado aos direitos

coletivos dos povos indígenas para passar a integrar igualmente as medidas necessárias a assegurar a efetividade da CEDAW em relação às mulheres e meninas indígenas, reforçando, assim, a indivisibilidade e a interdependência dos direitos humanos ao demonstrar que igualdade, território, cultura e autodeterminação constituem dimensões inseparáveis da proteção internacional.

É justamente essa perspectiva relacional que conduz à próxima contribuição da Recomendação Geral nº 39, pois, ao reconhecer que as violações sofridas pelas mulheres indígenas decorrem de processos históricos e estruturais, o Comitê desloca a análise da discriminação para além dos atos individuais, incorporando o colonialismo, o racismo e a violência estrutural como categorias indispensáveis para a compreensão das obrigações internacionais dos Estados.

5.4. Colonialidade, Violência Estrutural e Proteção Internacional

Uma das contribuições mais significativas da Recomendação Geral nº 39 consiste em deslocar a compreensão das violações de direitos humanos sofridas por mulheres e meninas indígenas do plano estritamente individual para uma perspectiva estrutural, visto que, ao longo de todo o documento, o Comitê CEDAW evidencia que as desigualdades enfrentadas por essas mulheres não decorrem de episódios isolados de discriminação, mas de processos históricos relacionados ao colonialismo, ao racismo, ao patriarcado e às diferentes formas de exclusão política, econômica, social e cultural que continuam produzindo impactos sobre suas condições de vida, refletindo-se diretamente na diretriz de que: "Os Estados Partes também têm a obrigação de abordar os efeitos do colonialismo, racismo, políticas de assimilação, sexismo, pobreza, conflitos

armados, militarização, deslocamento forçado e perda de territórios" (Comitê CEDAW, 2022, p. 3).

Essa perspectiva representa importante avanço para o Direito Internacional dos Direitos Humanos, superando a tradição em que a discriminação foi tratada a partir de condutas específicas praticadas por agentes públicos ou privados contra indivíduos determinados, de modo que a Recomendação Geral nº 39 amplia essa compreensão ao reconhecer que determinadas violações somente podem ser adequadamente interpretadas quando inseridas em processos históricos mais amplos de dominação, expropriação territorial, assimilação cultural e marginalização política, deslocando o foco do ato discriminatório isolado para as estruturas que reproduzem desigualdades ao longo do tempo.

Ao reconhecer o legado do colonialismo como elemento constitutivo das violações contemporâneas, a Recomendação afirma que as condições atuais vivenciadas por mulheres e meninas indígenas não podem ser compreendidas de forma dissociada da história de ocupação de seus territórios, da imposição de modelos culturais externos, da desestruturação de formas tradicionais de organização social e da persistência de práticas institucionais discriminatórias, fazendo com que a discriminação contemporânea apareça como expressão de processos históricos que continuam produzindo efeitos concretos sobre o acesso aos direitos humanos.

Como bem refere a antropóloga maya-kaqchikel Aura Cumes (2014), a persistência dessas amarras coloniais e patriarcais naturaliza a subalternização das mulheres originárias, de modo que a captura histórica de seus corpos e de seus trabalhos sociais traduz uma engrenagem de servidão que precisa ser interrogada não apenas

como um desvio ou emprego precário, mas como um problema social e estrutural profundamente enraizado nas sociedades latino-americanas.

Essa leitura repercute diretamente sobre a compreensão da violência, pois a Recomendação não restringe sua análise às manifestações físicas ou individuais de violência contra mulheres indígenas, identificando ao contrário um conjunto de fatores estruturais que ampliam sua vulnerabilidade — entre eles a perda dos territórios tradicionais, o deslocamento forçado, a exploração econômica de recursos naturais, a militarização de territórios, o racismo institucional, a pobreza, a exclusão dos espaços de decisão e as dificuldades de acesso aos sistemas de justiça, saúde e proteção social —, de modo que a violência deixa de ser compreendida apenas como resultado de condutas individuais para integrar um contexto mais amplo de violações sistemáticas de direitos humanos, corroborando o alerta de que: "A violência baseada em gênero contra Mulheres e Meninas Indígenas é drasticamente subnotificada e os perpetradores regularmente desfrutam de impunidade devido ao acesso extremamente limitado [...] e sistemas de justiça criminal tendenciosos ou falhos" (Comitê CEDAW, 2022, p. 14).

Essa abordagem produz importante consequência interpretativa para a proteção internacional das mulheres indígenas, que não pode limitar-se à responsabilização posterior por violações específicas, exigindo igualmente a identificação e o enfrentamento das estruturas sociais, políticas e institucionais que favorecem a reprodução dessas violações, o que faz com que o dever dos Estados se desloque de uma atuação predominantemente reativa para uma atuação preventiva, orientada à transformação das condições que perpetuam a discriminação.

Outro aspecto relevante consiste na forma como a Recomendação integra diferentes sistemas de opressão em uma mesma matriz interpretativa, demonstrando que colonialismo, racismo, discriminação de gênero, exclusão econômica e degradação ambiental não aparecem como fenômenos independentes, mas como processos que se reforçam mutuamente e produzem impactos diferenciados sobre mulheres e meninas indígenas, reafirmando e aprofundando a perspectiva interseccional desenvolvida anteriormente, agora aplicada diretamente à análise das causas estruturais das violações de direitos humanos.

Ao adotar essa abordagem, a Recomendação Geral nº 39 amplia significativamente o alcance das obrigações internacionais dos Estados, fazendo com que a implementação da CEDAW deixe de exigir apenas a eliminação de práticas discriminatórias formais para passar a compreender medidas voltadas à superação das desigualdades estruturais produzidas por processos históricos de exclusão, exigindo que a igualdade substantiva demande políticas públicas, reformas institucionais e mecanismos permanentes de participação capazes de enfrentar as causas profundas das violações experimentadas por mulheres e meninas indígenas.

Essa perspectiva também aproxima a proteção internacional dos direitos das mulheres indígenas dos debates contemporâneos sobre justiça histórica, memória, reparação e não repetição, evidenciando que, ainda que a Recomendação não desenvolva esses conceitos de forma autônoma, sua leitura comprova que a efetividade dos direitos humanos depende do reconhecimento das permanências históricas do colonialismo e de seus impactos sobre as condições atuais de vida dos povos indígenas, permitindo que a proteção internacional assuma um caráter simultaneamente reparador e transformador,

orientando os Estados não apenas à resposta diante das violações consumadas, mas à construção de condições institucionais capazes de impedir sua reprodução.

A compreensão dessas estruturas históricas conduz à última dimensão analisada neste estudo, pois, ao reconhecer que os desafios enfrentados pelas mulheres e meninas indígenas também decorrem das transformações ambientais, da intensificação dos conflitos territoriais e da crescente exposição de lideranças indígenas à violência, a Recomendação amplia as obrigações internacionais dos Estados para abarcar novos riscos contemporâneos, incorporando a proteção das defensoras indígenas de direitos humanos, os impactos das mudanças climáticas e o fortalecimento dos deveres positivos de prevenção, proteção e reparação.

5.5. Mudanças Climáticas, Defensoras Indígenas e Deveres Positivos dos Estados

A Recomendação Geral nº 39 encerra sua proposta interpretativa ampliando significativamente a compreensão das obrigações internacionais assumidas pelos Estados no âmbito da CEDAW, pois, se os itens anteriores demonstram que as discriminações enfrentadas por mulheres e meninas indígenas decorrem de processos históricos, territoriais e estruturais, a etapa seguinte consiste em definir quais respostas jurídicas são exigidas do poder público para assegurar a efetividade dos direitos reconhecidos pela Convenção, reafirmando nesse aspecto que a igualdade substantiva não se realiza apenas mediante a proibição de práticas discriminatórias, mas exige atuação estatal permanente, articulada e

orientada à prevenção, proteção, promoção e reparação dos direitos humanos.

Essa ampliação das obrigações estatais manifesta-se, inicialmente, na incorporação dos impactos das mudanças climáticas e da degradação ambiental ao campo de proteção da CEDAW[7], uma vez que a Recomendação reconhece que mulheres e meninas indígenas experimentam de forma particularmente intensa os efeitos das alterações climáticas, da perda da biodiversidade, da contaminação ambiental e da exploração predatória dos recursos naturais, em razão da estreita relação existente entre seus modos de vida, seus territórios e os bens naturais indispensáveis à reprodução física, cultural e espiritual de seus povos, fazendo com que a proteção internacional dos direitos humanos passe a incorporar a dimensão ambiental não apenas como questão ecológica, mas como elemento constitutivo da garantia dos direitos das mulheres indígenas, corroborando a constatação que :"Mulheres e Meninas Indígenas estão na vanguarda da demanda e ação local, nacional e internacional por um ambiente limpo, seguro, saudável e sustentável" (Comitê CEDAW, 2022, p. 3).

A Recomendação também dedica especial atenção à situação das mulheres indígenas defensoras de direitos humanos, pois, ao reconhecer sua atuação na proteção dos territórios, dos recursos naturais, dos conhecimentos tradicionais e dos direitos coletivos de seus povos, o Comitê evidencia que essas mulheres frequentemente se encontram expostas a ameaças, intimidações, criminalização e diferentes formas de violência decorrentes de sua atuação política e comunitária, fazendo com que a proteção das defensoras deixe de constituir apenas questão relacionada à segurança individual para passar a integrar o conjunto das obrigações internacionais

destinadas à garantia da participação política, da liberdade de expressão, do acesso à justiça e da proteção dos direitos humanos, refletindo-se diretamente na diretriz de que: "[...]muitas Mulheres Indígenas defensoras dos direitos humanos e do meio ambiente enfrentam assassinatos, assédio, criminalização e descrédito contínuo de seu trabalho", exigindo que os Estados cumpram o dever de mitigação e reparação (Comitê CEDAW, 2022, p. 3).

Essas dimensões revelam importante transformação na compreensão das obrigações internacionais dos Estados, pois a Recomendação desloca o foco de uma atuação meramente reativa para um modelo de proteção baseado em deveres positivos, nos quais aos Estados não basta abster-se de práticas discriminatórias, incumbindo-lhes adotar medidas legislativas, administrativas, judiciais e políticas capazes de prevenir violações, assegurar participação efetiva, produzir informações desagregadas, garantir acesso à justiça, proteger defensoras de direitos humanos, fortalecer mecanismos de consulta e implementar políticas públicas compatíveis com as especificidades das mulheres e meninas indígenas.

Sob essa perspectiva, a igualdade substantiva converte-se em verdadeiro parâmetro para a formulação e implementação das políticas públicas, evidenciando que a efetividade da CEDAW exige ações coordenadas entre diferentes instituições estatais, bem como processos permanentes de diálogo com os povos indígenas e, particularmente, com as mulheres indígenas, reconhecendo sua participação como condição indispensável para a construção, execução e avaliação das medidas destinadas à proteção de seus direitos, de modo que a implementação da Convenção deixa de restringir-se ao cumprimento formal de obrigações jurídicas para

passar a demandar estruturas institucionais capazes de enfrentar desigualdades historicamente consolidadas.

Outro aspecto relevante consiste na ampliação dos mecanismos de monitoramento e prestação de contas, pois a Recomendação reafirma que a implementação dos direitos das mulheres e meninas indígenas depende da produção de informações confiáveis, da coleta de dados desagregados, da adoção de indicadores apropriados e do fortalecimento de mecanismos de acompanhamento capazes de avaliar os impactos das públicas e das decisões estatais sobre esse grupo, fazendo com que a proteção internacional deixe de ser concebida apenas como resposta a violações já consumadas para incorporar instrumentos voltados à prevenção, ao monitoramento contínuo e ao aperfeiçoamento das ações estatais.

A utilização da Recomendação Geral nº 39 pela ONU Mulheres na análise das restrições aos direitos territoriais dos povos indígenas no Brasil demonstra a potencialidade prática desse novo paradigma interpretativo, pois, ao examinar os impactos diferenciados dessas medidas sobre mulheres e meninas indígenas, o documento evidencia que a proteção internacional não se limita à afirmação abstrata de direitos, mas oferece parâmetros concretos para a avaliação da compatibilidade das políticas públicas e das decisões estatais com as obrigações internacionais assumidas pelo Estado brasileiro, consolidando-se como instrumento hermenêutico apto a orientar a atuação de organismos internacionais, instituições públicas, sistemas de justiça e organizações da sociedade civil na promoção e defesa dos direitos das mulheres e meninas indígenas.

Ao reunir essas diferentes dimensões: interseccionalidade, autodeterminarão, territorialidade, enfrentamento das violências estruturais e fortalecimento dos deveres positivos dos Estados, a Recomendação Geral nº 39 promove uma significativa densificação interpretativa da CEDAW, cuja principal contribuição não reside na criação de novos direitos, mas na construção de uma leitura integrada capaz de aproximar o sistema internacional de proteção dos direitos das mulheres do regime internacional de proteção dos povos indígenas, preservando a universalidade da Convenção ao mesmo tempo em que faz com que sua efetividade passe a depender do reconhecimento das experiências concretas das mulheres e meninas indígenas e da adoção de respostas estatais compatíveis com essa realidade.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A aprovação da Recomendação Geral nº 39 representa um momento significativo na evolução do Direito Internacional dos Direitos Humanos ao oferecer uma interpretação integrada da Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher (CEDAW) em diálogo com o sistema internacional de proteção dos povos indígenas. Longe de constituir um instrumento isolado ou de criar novos direitos, a Recomendação evidencia a capacidade evolutiva dos tratados internacionais de direitos humanos, reafirmando que sua efetividade depende da contínua atualização interpretativa promovida por seus órgãos de monitoramento.

O estudo demonstrou que a Recomendação Geral nº 39 constitui o ponto de convergência entre duas tradições normativas consolidadas no Direito Internacional dos Direitos Humanos: a

proteção internacional dos direitos das mulheres, estruturada a partir da CEDAW, e a proteção internacional dos direitos dos povos indígenas, desenvolvida por instrumentos como a Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho, a Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas e a Declaração Americana sobre os Direitos dos Povos Indígenas. Ao integrar esses regimes jurídicos, o Comitê CEDAW oferece uma interpretação capaz de responder às experiências específicas das mulheres e meninas indígenas sem fragmentar a unidade do sistema internacional de proteção dos direitos humanos.

A análise também evidenciou que a principal inovação da Recomendação não reside na criação de novos direitos, mas na densificação interpretativa das obrigações já assumidas pelos Estados. Categorias como interseccionalidade, autodeterminação, territorialidade, colonialismo, violência estrutural, mudanças climáticas e deveres positivos dos Estados deixam de constituir apenas referências contextuais e passam a integrar a interpretação jurídica da igualdade substantiva assegurada pela Convenção. A proteção internacional das mulheres e meninas indígenas passa, assim, a ser compreendida de maneira relacional, articulando direitos individuais e coletivos, igualdade de gênero e diversidade cultural, proteção territorial e efetividade dos direitos humanos.

Outro aspecto relevante diz respeito ao reconhecimento de que mulheres e meninas indígenas permaneceram, durante longo período, insuficientemente visibilizadas no âmbito do próprio sistema internacional de proteção dos direitos humanos. Embora formalmente abrangidas pelos instrumentos internacionais voltados à proteção das mulheres e pelos instrumentos específicos destinados aos povos indígenas, suas experiências particulares de

discriminação nem sempre encontravam resposta interpretativa adequada. A Recomendação Geral nº 39 representa, nesse sentido, importante avanço ao reconhecer essa lacuna e oferecer parâmetros específicos para a atuação dos Estados, dos sistemas de justiça, dos organismos internacionais e das instituições responsáveis pela implementação da CEDAW.

Sob essa perspectiva, o artigo assumiu uma opção epistemológica, ética e metodológica orientada pela compreensão de que a pesquisa em Direitos Humanos não se limita à descrição dos instrumentos internacionais, mas participa do fortalecimento de sua efetividade por meio de sua interpretação, sistematização e difusão. A socialização qualificada de instrumentos jurídicos ainda pouco conhecidos constitui parte do próprio processo de democratização do acesso ao Direito Internacional dos Direitos Humanos, ampliando as possibilidades de sua apropriação por pesquisadoras(es), operadores do Direito, instituições públicas, organizações da sociedade civil e, especialmente, pelas mulheres e meninas indígenas, principais destinatárias da proteção assegurada pela Recomendação Geral nº 39.

Por fim, conclui-se que a evolução do Direito Internacional dos Direitos Humanos não ocorre apenas mediante a celebração de novos tratados, mas também pelo desenvolvimento interpretativo daqueles já existentes. As Recomendações Gerais do Comitê CEDAW demonstram que a atualização hermenêutica da Convenção constitui mecanismo essencial para responder a novos sujeitos, novos contextos e novos desafios sem romper a unidade do tratado. Nesse processo, a Recomendação Geral nº 39 consolida-se como um marco interpretativo na proteção internacional das mulheres e meninas indígenas, reafirmando que a universalidade dos direitos

humanos somente se realiza plenamente quando é capaz de reconhecer, compreender e proteger a diversidade das experiências humanas.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

COMITÊ PARA A ELIMINAÇÃO DA DISCRIMINAÇÃO CONTRA A MULHER (COMITÊ CEDAW). **Recomendação Geral nº 39 sobre os direitos das mulheres e meninas indígenas.** Genebra: ONU, 2022. Tradução oficial ONU Mulheres. Disponível em: https://www.unwomen.org/sites/default/files/2023-01/CEDAW-C-GC-39_pt.pdf. Acesso em: 9 set. 2026.

CRENSHAW, Kimberlé. Documento para o encontro de especialistas em aspectos da discriminação racial relativos ao gênero. **Revista Estudos Feministas,** Florianópolis, v. 10, n. 1, p. 171-188, 2002. DOI: https://doi.org/10.1590/S0104-026X2002000100011. Disponível em: https://www.scielo.br/j/ref/a/mbTpP4SFXPnJZ397j8fSBQQ/. Acesso em: 9 set. 2026.

CUMES, Aura. **La "india" como "sirvienta":** servidumbre doméstica, colonialismo y patriarcado en Guatemala. 2014. 286 f. Tese (Doutorado em Antropologia) – Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS), Cidade do México, 2014. Disponível em: https://ciesas.repositorioinstitucional.mx/jspui/handle/1015/80. Acesso em: 9 set. 2026

MOURAD, Leonice Aparecida de Fátima Alves Pereira; SILVA, Nadini da. Direitos humanos das mulheres e a Recomendação Geral nº 33 da CEDAW: da igualdade formal às dimensões multidimensionais do acesso à justiça. *In*: MOURAD, Leonice Aparecida de Fátima Alves

Pereira; SILVA, Nadini da. (Org.). **A mulher negra e o fazer jurídico:** rotas, rotinas e destinos. Santa Maria: Arco Editores, 2026. p. 15-42. DOI: https://doi.org/10.48209/978-65-5417-760-1. Disponível em: https://arcoeditores.com. Acesso em: 9 set. 2026.

NAÇÕES UNIDAS. **Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas.** Resolução adotada pela Assembleia Geral, 61/295, 13 de set. de 2007. Rio de Janeiro: UNIC Rio, 2008. Disponível em: https://www.un.org/development/desa/indigenouspeoples/wp-content/uploads/sites/19/2018/11/UNDRIP_P_web.pdf. Acesso em: 9 set. 2026.

ONU MULHERES. **Direitos humanos de meninas e mulheres indígenas em relação a medidas de restrição aos direitos territoriais dos povos indígenas no Brasil.** Brasília: ONU Mulheres, 2023/2024. Disponível em: https://www.unwomen.org/pt. Acesso em: 9 set. 2026.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS (OEA). **Declaração Americana sobre os Direitos dos Povos Indígenas.** Aprovada na terceira sessão plenária, realizada em 15 de junho de 2016. Washington, D.C.: OEA, 2016. Disponível em: https://www.oas.org/pt/saddi/declaracao-americana.asp. Acesso em: 9 set. 2026.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO (OIT). **Convenção nº 169 sobre os Povos Indígenas e Tribais.** Genebra: OIT, 1989. Disponível em: https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:C169. Acesso em: 9 set. 2026.

[1] Doutora em História e em Geografia, Advogada, Professora Associada da UFSM. E-mail: acesse o artigo original para visualizar o e-mail

[2] Mestra em Desenvolvimento e Sociedade, Advogada. E-mail: acesse o artigo original para visualizar o e-mail

[3] Doutora em Antropologia Social, professora da UNEMAT-FAINDI/SEDUC/MT. E-mail: acesse o artigo original para visualizar o e-mail

[4] Doutora em Antropologia e em Ciências Sociais. Professora da UFFS. E-mail: acesse o artigo original para visualizar o e-mail

[5] Doutora em Agronomia. Professora Associada da UFSM. E-mail: acesse o artigo original para visualizar o e-mail

[6] O emprego das expressões colonialismo e colonialidade neste artigo decorre da linguagem adotada pela Recomendação Geral nº 39 e dos documentos internacionais correlatos. Não constitui objetivo deste estudo desenvolver o debate epistemológico acerca da teoria decolonial, mas analisar a incorporação dessas categorias na interpretação das obrigações internacionais dos Estados no âmbito da CEDAW.

[7] A incorporação das mudanças climáticas à Recomendação Geral nº 39 não constitui iniciativa isolada do Comitê CEDAW. Em 2018, o Comitê aprovou a Recomendação Geral nº 37 sobre as dimensões de gênero da redução dos riscos de desastres no contexto das mudanças climáticas, reconhecendo que eventos climáticos extremos e processos de degradação ambiental afetam de maneira

desproporcional mulheres e meninas e demandam respostas estatais orientadas pela igualdade substantiva. A Recomendação Geral nº 39 dialoga com esse processo evolutivo ao examinar os impactos específicos das mudanças climáticas sobre mulheres e meninas indígenas, considerando sua estreita relação com os territórios, os recursos naturais e os modos de vida tradicionais.