



COMENTÁRIO GERAL Nº 2 (2002)

O papel de Instituições Nacionais de Direitos Humanos independentes na Proteção e Promoção dos Direitos da Criança

1. O Artigo 4 da Convenção sobre os Direitos da Criança obriga os Estados Partes a “tomar todas as medidas legislativas, administrativas e outras medidas apropriadas para a implementação dos direitos reconhecidos na presente Convenção”. As Instituições Nacionais de Direitos Humanos (INDHs) independentes são um mecanismo importante para promover e assegurar a implementação da Convenção. O Comitê sobre os Direitos da Criança considera que o estabelecimento de tais órgãos se enquadra no compromisso assumido pelos Estados Partes quando da ratificação para garantir a implementação da Convenção e promover a realização universal dos direitos da criança. Nesse sentido, o Comitê acolheu com satisfação a criação de INDHs e ouvidorias infantis/comissários de crianças e órgãos independentes similares para a promoção e o monitoramento da implementação da Convenção em vários Estados Partes.

2. O Comitê publica esse comentário geral para incentivar os Estados Partes a criar uma instituição independente, a fim de promover e monitorar a implementação da Convenção, além de apoiá-los nesse sentido, explicando os elementos essenciais dessas instituições e as atividades que devem ser realizadas por elas. Quando essas instituições já tiverem sido estabelecidas, o Comitê convoca os Estados Partes a revisarem seu status e sua eficácia na promoção e na proteção dos direitos da criança, conforme estabelecido na Convenção sobre os Direitos da Criança e em outros instrumentos internacionais relevantes.

3. A Conferência Mundial sobre Direitos Humanos, realizada em 1993, reafirmou na Declaração e no Programa de Ação de Viena “... o papel importante e construtivo desempenhado pelas instituições nacionais para a promoção e a proteção dos direitos humanos”, e incentivou “... a fundação e fortalecimento das instituições nacionais”. A

Assembleia Geral e a Comissão de Direitos Humanos têm repetidamente solicitado a criação de Instituições Nacionais de Direitos Humanos, destacando o importante papel que as INDHs desempenham na promoção e proteção dos direitos humanos e na conscientização pública desses direitos. Nas suas diretrizes gerais para relatórios periódicos, o Comitê requer que os Estados Partes informem sobre “qualquer órgão independente estabelecido para promover e proteger os direitos da criança ...”¹, portanto, aborda de forma consistente a questão durante seu diálogo com os Estados Partes.

4. As INDHs devem ser estabelecidas de acordo com os Princípios relativos aos status de instituições nacionais para a promoção e proteção dos direitos humanos (os “Princípios de Paris”) adotados pela Assembleia Geral em 1993² e endossados pela Comissão de Direitos Humanos em 1992³. Esses padrões mínimos fornecem orientações para criação, competência, responsabilidade, composição, inclusive pluralismo, independência, métodos de operação e atividades quase-judiciais de tais órgãos nacionais.

5. Embora tanto adultos quanto crianças necessitem de INDHs independentes para proteger seus direitos humanos, existem motivos adicionais para garantir que os direitos humanos das crianças recebam atenção especial. Esses incluem o fato de que, devido ao estágio de desenvolvimento em que se encontram, as crianças são particularmente vulneráveis a violações de direitos humanos; suas opiniões ainda são raramente levadas em conta; a maioria das crianças não pode votar, nem desempenhar um papel significativo no processo político que determina a resposta dos governos aos direitos humanos; as crianças enfrentam dificuldades significativas ao utilizar o sistema judicial para proteger seus direitos ou buscar soluções para violações de seus direitos; e de que o acesso das crianças a organizações que possam proteger seus direitos é, geralmente, limitado.

6. Instituições independentes especializadas em direitos humanos para crianças, ouvidorias (ou conselhos) para os direitos da criança foram estabelecidas em um número crescente de Estados Partes. Quando os recursos são limitados, deve-se considerar que os disponíveis sejam utilizados da maneira mais eficaz para a promoção e proteção dos direitos humanos de todos, inclusive das crianças. Nesse contexto, incluir um foco específico nas crianças ao desenvolver uma INDH abrangente é provavelmente a melhor abordagem. Uma INDH abrangente deve incluir em sua estrutura, seja um membro identificável, seja uma seção ou divisão, especificamente responsáveis pelos direitos da criança..

7. Na opinião do Comitê, todo Estado precisa de uma instituição independente de direitos humanos com a responsabilidade de promover e proteger os direitos da criança. A principal preocupação do Comitê é que a instituição, independentemente de sua forma, seja capaz de monitorar, promover e proteger os direitos da criança de maneira eficaz. É essencial que a promoção e proteção dos direitos da criança sejam “integradas” e que todas as instituições de direitos humanos existentes em um país trabalhem juntas para esse fim.

Mandato e poderes

8. Se possível, as INDHs devem estar constitucionalmente abrangidas e, pelo menos, ter um mandato legislativo. Na opinião do Comitê, o mandato precisa abranger a promoção e a proteção dos direitos humanos o mais amplamente possível, incorporando a Convenção sobre os Direitos da Criança, seus Protocolos Facultativos e outros instrumentos internacionais relevantes de direitos humanos – cobrindo, assim, efetivamente os direitos humanos das crianças, em particular os civis, políticos, econômicos, sociais e culturais. A legislação deve incluir disposições específicas que determinem funções, poderes e deveres relativos a crianças, vinculados à Convenção sobre os Direitos da Criança e seus Protocolos Facultativos. Se a INDH foi estabelecida antes da existência da Convenção ou sem incorporá-la expressamente, as medidas necessárias, incluindo a promulgação ou emenda da legislação, devem ser tomadas para garantir a conformidade do mandato da instituição com os princípios e as disposições da Convenção.

9. As INDHs devem receber os poderes necessários para desempenhar de forma efetiva seu mandato, incluindo o

1 Diretrizes gerais relativas à forma e ao conteúdo dos relatórios periódicos a serem submetidos pelos Estados Partes, de acordo com o artigo 44, parágrafo 1 (b), da Convenção (CRC/C/58), par. 18.

2 Princípios relativos à situação das instituições nacionais para a promoção e proteção dos direitos humanos (“Princípios de Paris”), resolução 48/134 da Assembleia Geral de 20 de dezembro de 1993, anexo.

3 Resolução da Comissão dos Direitos Humanos 1992/54 de 3 de março de 1992, anexo.

poder de ouvir qualquer pessoa e obter informações e documentos necessários para avaliar as situações dentro de sua competência. Esses poderes incluem a promoção e a proteção dos direitos de todas as crianças sob a jurisdição do Estado Parte, não apenas em relação ao Estado, mas a todas as entidades públicas e privadas relevantes.

Processo de criação

10. O processo de criação da INDH deve ser consultivo, inclusivo e transparente, iniciado e apoiado nos níveis mais altos do Governo. Precisa incluir também todos os elementos relevantes do Estado, da legislação e da sociedade civil. Para garantir sua independência e eficácia, as INDHs necessitam de infraestrutura adequada, financiamento (inclusive especificamente para os direitos da criança, dentro de instituições de base ampla), funcionários, instalações e proteção contra formas de controle financeiro que possam afetar sua independência.

Recursos

11. Embora o Comitê reconheça que esta é uma questão muito delicada e que os Estados Partes operam com níveis variados de recursos econômicos, o Comitê acredita que é dever dos Estados realizar provimentos financeiros razoáveis para o funcionamento das Instituições Nacionais de Direitos Humanos à luz do artigo 4 da Convenção. O mandato e os poderes das Instituições Nacionais podem ser insignificantes, ou o exercício de seus poderes limitado, se a Instituição Nacional não tiver os meios para operar efetivamente no cumprimento de seus poderes.

Representação plural

12. As INDHs precisam assegurar que sua composição inclua a representação plural dos vários segmentos da sociedade civil envolvidos na promoção e na proteção dos direitos humanos. Elas devem procurar envolver, entre outros, os seguintes: os direitos humanos, a antidiscriminação e as organizações não governamentais de direitos da criança (ONGs), incluindo organizações dirigidas a crianças e jovens; sindicatos; organizações sociais e profissionais (de médicos, advogados, jornalistas, cientistas etc.); universidades e especialistas, incluindo aqueles focados em direitos das crianças. Os departamentos governamentais devem estar envolvidos apenas com poder consultivo. As INDHs devem ainda ter procedimentos de nomeação apropriados e transparentes, incluindo um processo de seleção aberto e competitivo.

Fornecendo mecanismos contra violações dos direitos da criança

13. As INDHs devem ter o poder de considerar denúncias e pedidos individuais e realizar investigações, inclusive aquelas enviadas em nome de ou diretamente por crianças. Para que possam conduzir tais investigações, necessitam de poderes para compelir e interrogar testemunhas e acessar provas documentais relevantes e locais de detenção. Elas também têm o dever de procurar garantir que as crianças disponham de procedimentos eficazes – aconselhamento independente, medidas de defesa de causa e denúncias – para qualquer violação de seus direitos. Quando apropriado, cabe às INDHs realizar mediação e conciliação de denúncias.

14. As INDHs devem ter o poder de apoiar as crianças levando casos ao tribunal, incluindo o poder de (a) ajuizar casos relativos a crianças em nome da INDH e (b) intervir em casos judiciais para informar o tribunal sobre questões de direitos humanos envolvidas no caso.

Acessibilidade e participação

15. As INDHs devem ser geográfica e fisicamente acessíveis a todas as crianças. No espírito do artigo 2 da Convenção, devem alcançar proativamente todos os grupos de crianças, em particular aqueles em situação de vulnerabilidade e desvantagem, como (mas não limitado a) crianças sob cuidados ou detenção, crianças de grupos minoritários e indígenas, com deficiência, em situação de pobreza, as que vivem nas ruas, refugiadas e migrantes e com necessidades especiais em áreas como cultura, língua, saúde e educação. A legislação da INDH deve incluir o direito de ter acesso, em condições de privacidade, às crianças em todas as formas de cuidados alternativos e a todas as instituições que as incluem.

16. As INDHs têm um papel fundamental a desempenhar na promoção do respeito aos pontos de vista das crianças em todos os assuntos que as afetam pelo Governo e por toda a sociedade, conforme articulado no artigo 12 da Convenção. Tal princípio geral deve ser aplicado à criação, à organização e às atividades das Instituições Nacionais

de Direitos Humanos. Cabe às instituições garantir que tenham contato direto com as crianças e que as crianças sejam devidamente envolvidas e consultadas. Conselhos de crianças, por exemplo, poderiam ser criados como órgãos consultivos para INDHs para facilitar a participação destas em assuntos de seu interesse.

17. As INDHs devem conceber programas de consulta especialmente adaptados e estratégias criativas de comunicação para assegurar o cumprimento integral do artigo 12 da Convenção. Deve ser estabelecida uma diversidade de maneiras pelas quais as crianças possam se comunicar adequadamente com a instituição.

18. As INDHs devem ter o direito de relatar direta, independente e separadamente o estado dos direitos das crianças ao público e aos órgãos parlamentares. A esse respeito, os Estados Partes devem assegurar que um debate anual seja realizado no Parlamento para fornecer aos parlamentares uma oportunidade de discutir o trabalho das INDHs em relação aos direitos da criança e a conformidade do Estado com a Convenção.

Atividades recomendadas

19. O que se segue é uma lista indicativa, mas não exaustiva, dos tipos de atividades que as INDHs devem realizar em relação à implementação dos direitos da criança à luz dos princípios gerais da Convenção.

(a) Realizar investigações sobre qualquer situação de violação dos direitos da criança, por denúncia de terceiros ou por sua própria iniciativa, no âmbito do seu mandato;

(b) Realizar investigações sobre questões relacionadas aos direitos da criança;

(c) Elaborar e divulgar pareceres, recomendações e relatórios, quer a pedido das autoridades nacionais, quer por sua própria iniciativa, sobre qualquer questão relacionada à promoção e à proteção dos direitos da criança;

(d) Manter sob revisão a adequação e a eficácia das leis e das práticas relacionadas à proteção dos direitos da criança;

(e) Promover a harmonização da legislação, da regulamentação e das práticas nacionais com a Convenção sobre os Direitos da Criança, com seus Protocolos Opcionais e outros instrumentos internacionais de direitos humanos relevantes para os direitos da criança e promover sua implementação efetiva, inclusive por meio de assessoramento a órgãos públicos e privados na interpretação e na aplicação da Convenção;

(f) Assegurar que os formuladores de políticas econômicas nacionais levem em conta os direitos das crianças na definição e na avaliação dos planos nacionais de desenvolvimento e economia;

(g) Analisar e relatar a implementação e o monitoramento realizados pelo Governo sobre o estado dos direitos da criança, procurando garantir que as estatísticas sejam adequadamente desagregadas e outras informações coletadas regularmente, a fim de determinar o que deve ser feito para preservar os direitos das crianças;

(h) Incentivar a ratificação ou adesão a quaisquer instrumentos internacionais relevantes sobre direitos humanos;

(i) De acordo com o artigo 3 da Convenção, que exige que o melhor interesse das crianças seja uma consideração primordial em todas as ações concernentes a elas, assegurar que o impacto de leis e políticas sobre crianças seja cuidadosamente considerado, desde o desenvolvimento até a implementação e além;

(j) À luz do artigo 12, assegurar que os pontos de vista das crianças sejam expressos e ouvidos em questões relativas a seus direitos humanos e na definição de questões relativas a seus direitos;

(k) Defender e facilitar a participação efetiva de ONGs de direitos da criança, incluindo organizações formadas por crianças, no desenvolvimento de legislação nacional e instrumentos internacionais sobre questões que afetam crianças;

(l) Promover a compreensão e a conscientização do público sobre a importância dos direitos da criança e, para isso, trabalhar em estreita colaboração com a mídia e empreender ou patrocinar atividades de pesquisa e educação no campo;

(m) Em conformidade com o artigo 42 da Convenção, que obriga os Estados a “tornar os princípios e disposições da Convenção amplamente conhecidos, por meios apropriados e ativos, tanto para adultos quanto para crianças”, sensibilizar o Governo, os órgãos públicos e o público em geral quanto às disposições da Convenção e monitorar as maneiras pelas quais o Estado está cumprindo suas obrigações a esse respeito;

- (n) Auxiliar na formulação de programas para o ensino, a pesquisa e a integração dos direitos da criança nos currículos das escolas e universidades e nos círculos profissionais;
- (o) Encarregar-se da educação sobre direitos humanos, fazendo com que se concentre especificamente nas crianças (além de promover a compreensão do público em geral sobre a importância dos direitos da criança);
- (p) Tomar medidas legais para reivindicar os direitos das crianças no Estado ou prestar assistência legal às crianças;
- (q) Envolver-se em processos de mediação ou conciliação antes de levar os casos a tribunal, quando apropriado;
- (r) Proporcionar conhecimentos especializados sobre os direitos das crianças aos tribunais, em casos adequados como *amicus curiae* ou interventor;
- s) De acordo com o artigo 3 da Convenção, que obriga os Estados a “assegurar que as instituições, os serviços e as instalações responsáveis pelo cuidado ou pela proteção das crianças devem estar em conformidade com as normas estabelecidas pelas autoridades competentes, particularmente nas áreas de segurança, saúde, quantidade e adequação do seu pessoal, bem como supervisão competente”, realizar visitas a unidades socioeducativas⁴ (e todos os locais onde as crianças são detidas para reforma ou punição) e instituições de assistência, para relatar a situação e fazer recomendações para melhorá-la;
- (t) Realizar outras atividades que sejam incidentais ao acima.

Envio de relatórios ao Comitê dos Direitos da Criança e cooperação entre INDHs e agências das Nações Unidas e mecanismos de direitos humanos

20. As INDHs devem contribuir de forma independente para o processo de elaboração de relatórios da Convenção e outros instrumentos internacionais relevantes e monitorar a integridade dos relatórios do Governo em órgãos internacionais de tratados com relação aos direitos da criança, inclusive por meio do diálogo com o Comitê sobre os Direitos da Criança no seu grupo de trabalho profissional e com outros órgãos relevantes do tratado.

21. O Comitê solicita que os Estados Partes forneçam informações detalhadas sobre a base legislativa, o mandato e as principais atividades relevantes das INDHs em seus relatórios ao Comitê. É apropriado que os Estados Partes consultem as INDHs durante a elaboração de relatórios ao Comitê. No entanto, os Estados Partes devem respeitar a independência desses órgãos e seu papel independente no fornecimento de informações ao Comitê. Não é apropriado delegar às INDHs a responsabilidade de elaborar os relatórios ou incluí-las na delegação governamental quando os relatórios forem examinados pelo Comitê.

22. As INDHs também devem cooperar com os procedimentos especiais da Comissão de Direitos Humanos, incluindo os mecanismos nacionais e temáticos, em particular o Relator Especial sobre a venda de crianças, a prostituição infantil e pornografia infantil, bem como o Representante Especial do Secretário-Geral da Criança e do Conflito Armado.

23. As Nações Unidas têm um programa duradouro de apoio à criação e fortalecimento de instituições nacionais de direitos humanos. Esse programa, baseado no Escritório do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos (ACNUDH), fornece assistência técnica e facilita a cooperação regional e global, bem como o intercâmbio entre instituições nacionais de direitos humanos. Os Estados Partes devem recorrer a essa assistência, quando necessário. O Fundo das Nações Unidas para a Infância (Unicef) também oferece expertise e cooperação técnica nessa área.

24. Conforme estabelecido no artigo 45 da Convenção, o Comitê pode transmitir, conforme julgar adequado, a qualquer agência especializada das Nações Unidas, ao ACNUDH ou a qualquer outro órgão competente, relatórios dos Estados Partes que contenham uma solicitação ou indiquem a necessidade de assistência técnica ou apoio na criação de INDHs.

INDHs e Estados Partes

4 O original consta como “juvenile homes” referente a locais em que há detenção para fins de reforma ou punição, ou seja, na realidade nacional são os estabelecimentos socioeducativos.

25. O Estado, ao ratificar a Convenção sobre os Direitos da Criança, assume obrigações para sua plena implementação. O papel das INDHs é monitorar de forma independente a conformidade do Estado e o progresso na implementação, e fazer o possível para garantir o total respeito pelos direitos da criança. Embora isso possa exigir que a instituição desenvolva projetos para melhorar a promoção e a proteção dos direitos da criança, isso não deve levar o governo a delegar suas obrigações de monitoramento à instituição nacional. É essencial que as instituições permaneçam inteiramente livres para definir sua própria agenda e determinar suas próprias atividades.

INDHs e ONGs

26. As organizações não governamentais desempenham um papel vital na promoção dos direitos humanos e dos direitos da criança. O papel das INDHs, com sua base legislativa e poderes específicos, é complementar. É fundamental que as instituições trabalhem em estreita colaboração com as ONGs e que os governos respeitem a independência, tanto das INDHs, quanto das ONGs.

Cooperação regional e internacional

27. Os processos e mecanismos regionais e internacionais podem fortalecer e consolidar as INDHs por meio de experiências e habilidades compartilhadas, uma vez que as INDHs enfrentam problemas comuns na promoção e na proteção dos direitos humanos em seus respectivos países.

28. A esse respeito, as INDHs devem consultar e cooperar com órgãos e instituições nacionais, regionais e internacionais relevantes sobre questões de direitos da criança.

29. As questões de direitos humanos das crianças não se limitam às fronteiras nacionais e tornou-se cada vez mais necessário conceber respostas regionais e internacionais adequadas para uma variedade de questões de direitos da criança (incluindo, mas não limitado a tráfico de mulheres e crianças, pornografia infantil, crianças-soldado, trabalho infantil, abuso infantil, refugiados e crianças migrantes etc.). Mecanismos e intercâmbios internacionais e regionais são incentivados, pois proporcionam às INDHs a oportunidade de aprender com a experiência uns dos outros, fortalecer coletivamente suas posições e contribuir para a resolução de problemas de direitos humanos que afetam países e regiões.