



COMENTÁRIO GERAL Nº 7 (2005)

Implementando os direitos da criança na primeira infância

I. INTRODUÇÃO

1. Este comentário geral surge das experiências do Comitê de revisão dos relatórios dos Estados Partes. Em muitos casos, pouca informação foi oferecida sobre a primeira infância, com comentários limitados principalmente à mortalidade infantil, a registro de nascimento e serviços de saúde. O Comitê sentiu a necessidade de uma discussão sobre as implicações mais amplas da Convenção sobre os Direitos da Criança para crianças pequenas. Assim, em

2004, dedicou seu dia de discussão geral ao tema “Implementação dos direitos da criança na primeira infância”, que resultou em um conjunto de recomendações (ver CRC/C/143, seção VII) bem como a decisão de elaborar um comentário geral sobre este importante tema. Por meio deste comentário geral, o Comitê deseja encorajar o reconhecimento de que as crianças pequenas são detentoras de todos os direitos consagrados na Convenção e que a primeira infância é um período crítico para a realização desses direitos. A definição operacional de “primeira infância” do Comitê é todas as crianças pequenas: no nascimento e durante toda a infância; durante os anos pré-escolares; bem como durante a transição para a escola (ver o parágrafo 4, abaixo).

II. OBJETIVOS DO COMENTÁRIO GERAL

2. Os objetivos do comentário geral são:

- (a) Fortalecer a compreensão dos direitos humanos de todas as crianças pequenas e chamar a atenção dos Estados Partes para suas obrigações em relação às crianças pequenas;
- (b) Comentar as especificidades da primeira infância que impactam a realização de direitos;
- (c) Incentivar o reconhecimento das crianças pequenas como agentes sociais, desde o início da vida, com interesses, capacidades e vulnerabilidades particulares, e de requisitos de proteção, orientação e apoio no exercício de seus direitos;
- (d) Chamar a atenção para as diversidades na primeira infância que precisam ser levadas em consideração ao implementar a Convenção, incluindo diversidades nas circunstâncias das crianças pequenas, na qualidade de suas experiências e nas influências que moldam seu desenvolvimento;
- (e) Apontar variações nas expectativas culturais e no tratamento das crianças, incluindo costumes e práticas locais que devem ser respeitados, exceto quando violam os direitos da criança;
- (f) Enfatizar a vulnerabilidade das crianças pequenas à pobreza, à discriminação, à desagregação familiar e a múltiplas outras adversidades que violam seus direitos e prejudicam seu bem-estar;
- (g) Contribuir para a realização dos direitos de todas as crianças pequenas por meio de formulação e promoção de políticas, leis, programas, práticas, treinamento profissional e pesquisa abrangentes especificamente voltados para os direitos na primeira infância.

III. DIREITOS HUMANOS E CRIANÇAS

3. **As crianças pequenas são detentoras de direitos.** A Convenção sobre os Direitos da Criança define a criança como “todo ser humano com idade inferior a 18 anos, a menos que, nos termos da lei aplicável, a maioridade seja alcançada mais cedo” (art. 1). Consequentemente, as crianças pequenas são titulares de todos os direitos consagrados na Convenção. Têm direito a medidas especiais de proteção e, de acordo com o desenvolvimento progressivo das capacidades, ao exercício progressivo dos seus direitos. O Comitê está preocupado com o fato de que, ao implementar suas obrigações sob a Convenção, os Estados Partes não deram atenção suficiente às crianças pequenas como detentoras de direitos e às leis, políticas e programas necessários para realizar seus direitos durante esta fase distinta de sua infância. O Comitê reafirma que a Convenção sobre os Direitos da Criança deve ser aplicada integralmente na primeira infância, levando em consideração o princípio da universalidade, indivisibilidade e interdependência de todos os direitos humanos.

4. **Definição de primeira infância.** As definições de primeira infância variam em diferentes países e regiões, de acordo com as tradições locais e a organização dos sistemas de ensino primário. Em alguns países, a transição da pré-escola para a escola ocorre logo após os 4 anos de idade. Em outros países, essa transição se dá por volta dos 7 anos. Em sua consideração dos direitos na primeira infância, o Comitê deseja incluir todas as crianças pequenas:

no nascimento e durante toda a infância; durante os anos pré-escolares; bem como durante a transição para a escola. Conseqüentemente, o Comitê propõe como uma definição operacional apropriada de primeira infância o período abaixo dos 8 anos. Os Estados Partes devem rever as suas obrigações para com as crianças no contexto dessa definição.

5. Uma agenda positiva para a primeira infância. O Comitê incentiva os Estados Partes a construir uma agenda positiva para os direitos na primeira infância. Um afastamento das crenças tradicionais que considerem a primeira infância principalmente como um período de socialização do ser humano imaturo rumo à condição de adulto maduro. A Convenção exige que as crianças, incluindo as mais novas, sejam respeitadas como pessoas por direito próprio. As crianças pequenas devem ser reconhecidas como membros ativos das famílias, comunidades e sociedades, com suas próprias preocupações, interesses e pontos de vista. Para o exercício de seus direitos, as crianças pequenas têm requisitos específicos de nutrição física, cuidado emocional e orientação sensível, bem como de tempo e espaço para brincadeiras sociais, exploração e aprendizado. Esses requisitos podem ser melhor planejados dentro de uma estrutura de leis, políticas e programas para a primeira infância, incluindo um plano de implementação e monitoramento independente, por exemplo, por meio da nomeação de um comissário dos direitos da criança e de avaliações do impacto de leis e políticas sobre crianças (ver comentário geral nº 2 (2002) sobre o papel das instituições independentes de direitos humanos, parágrafo 19).

6. Características da primeira infância. A primeira infância é um período crítico para a realização dos direitos da criança. Durante este período:

(a) As crianças pequenas experimentam o período mais rápido de crescimento e mudança durante o expectativa de vida humana, no que se refere ao seus corpos e sistemas nervosos em amadurecimento, aumento da mobilidade, habilidades de comunicação e capacidades intelectuais e mudanças rápidas em seus interesses e habilidades;

(b) As crianças pequenas formam fortes ligações emocionais com seus pais ou outros cuidadores, de quem buscam e exigem nutrição, cuidado, orientação e proteção, de maneira que respeite sua individualidade e capacidade de crescimento;

(c) Crianças pequenas estabelecem seus próprios importantes relacionamentos com crianças da mesma idade, bem como com crianças mais novas e mais velhas. Por meio dessas relações, aprendem a negociar e coordenar atividades compartilhadas, resolver conflitos, manter acordos e assumir responsabilidades pelos outros;

(d) As crianças pequenas compreendem ativamente as dimensões físicas, sociais e culturais do mundo que habitam, aprendendo progressivamente com suas atividades e suas interações com os outros, tanto com crianças quanto com adultos;

(e) Os primeiros anos de vida das crianças pequenas são o alicerce de seu desenvolvimento físico e mental, saúde, segurança emocional, identidade cultural e pessoal e desenvolvimento de competências;

(f) As experiências de crescimento e desenvolvimento das crianças pequenas variam de acordo com sua natureza individual, bem como gênero, condições de vida, organização familiar, arranjos de cuidado e sistemas de educação;

(g) As experiências de crescimento e desenvolvimento das crianças pequenas são fortemente moldadas por crenças culturais sobre suas necessidades e tratamento adequado e sobre seu papel ativo na família e na comunidade.

7. Respeitando os interesses, experiências e desafios distintos que cada criança enfrenta é o ponto de partida para a realização dos seus direitos nessa fase crucial da sua vida.

8. Pesquisa sobre a primeira infância. O Comitê observa o crescente corpo de teoria e pesquisa que confirma que as crianças na primeira infância são mais bem compreendidas como agentes sociais, cuja sobrevivência, bem-estar e desenvolvimento dependem e se baseiam em relacionamentos íntimos. Geralmente, esses relacionamentos envolvem pais e mães, membros da família estendida e colegas, bem como cuidadores e outros profissionais da primeira infância. Ao mesmo tempo, a pesquisa sobre as dimensões sociais e culturais da primeira infância chama a atenção para as diversas maneiras pelas quais o desenvolvimento inicial é compreendido e realizado, incluindo expectativas variadas da criança pequena e arranjos para seu cuidado e educação. Uma característica das sociedades modernas é que um número crescente de crianças pequenas cresce em comunidades multiculturais e em contextos marcados por rápidas mudanças sociais, onde as percepções e expectativas sobre crianças pequenas também estão mudando, inclusive por meio de um maior reconhecimento de seus direitos. Os Estados Partes são incentivados a utilizar crenças e conhecimentos sobre a primeira infância de maneira adequada às circunstâncias locais, mudando as práticas, e a respeitar os valores tradicionais, desde que não sejam discriminatórios (artigo 2 da Convenção) nem prejudiciais à saúde e ao bem-estar das crianças-ser (art. 24.3), nem contra seus melhores interesses (art. 3). Finalmente, a pesquisa destacou os riscos específicos para as crianças de desnutrição, doenças, pobreza, negligência, exclusão social e uma série de outras adversidades. Ele mostra que estratégias adequadas de prevenção e intervenção durante a primeira infância têm o potencial de impactar positivamente no bem-estar atual e nas perspectivas futuras das crianças. Implementar os direitos da criança na primeira infância é, portanto, uma forma eficaz de ajudar a prevenir dificuldades pessoais, sociais e educacionais durante a segunda infância e a adolescência (ver comentário geral nº 4 (2003) sobre saúde e desenvolvimento do adolescente).

III. PRINCÍPIOS GERAIS E DIREITOS NA PRIMEIRA INFÂNCIA

9. O Comitê identificou os artigos 2, 3, 6 e 12 da Convenção como princípios gerais (ver comentário geral nº 5 (2003) sobre as medidas gerais de implementação da Convenção). Cada princípio tem implicações para os direitos na primeira infância.

10. Direito à vida, à sobrevivência e ao desenvolvimento. O artigo 6 se refere ao direito inerente da criança à vida e a obrigação dos Estados Partes de assegurar, na medida do possível, a sua sobrevivência e o seu desenvolvimento. Os Estados Partes são instados a tomar todas as medidas possíveis para melhorar os cuidados perinatais para mães e bebês, reduzir a mortalidade infantil e criar condições que promovam o bem-estar de todas as crianças durante essa fase crítica de suas vidas. A desnutrição e as doenças evitáveis continuam sendo os principais obstáculos à realização dos direitos na primeira infância. Assegurar a sobrevivência e a saúde física são prioridades, mas os Estados Partes são lembrados de que o artigo 6 abrange todos os aspectos do desenvolvimento e que a saúde e o bem-estar psicossocial de uma criança pequena se mostram, em muitos aspectos, interdependentes. Ambos podem ser colocados em risco por condições de vida adversas, negligência, tratamento insensível ou abusivo e oportunidades restritas para realizar o potencial humano. Crianças pequenas que crescem em circunstâncias especialmente difíceis requerem atenção especial (ver seção VI abaixo). O Comitê lembra aos Estados Partes (e outros interessados) que o direito à sobrevivência e ao desenvolvimento só pode ser implementado de maneira holística, por meio da aplicação de todas as outras disposições da Convenção, incluindo direitos à saúde, à nutrição adequada, à segurança social, a padrão de vida adequado, ambiente saudável e seguro, educação e lazer (arts. 24, 27, 28, 29 e 31), bem como pelo respeito às responsabilidades dos pais e pela prestação de assistência e serviços de qualidade (arts. 5 e 18). Desde tenra idade, as próprias crianças devem ser incluídas em atividades que promovam uma boa nutrição e um estilo de vida saudável e preventivo de doenças.

11. Direito à não discriminação. O artigo 2 garante direitos a todas as crianças, sem qualquer tipo de discriminação. O Comitê insta os Estados Partes a identificar as implicações desse princípio para a realização dos direitos na primeira infância:

(a) O artigo 2 significa que crianças pequenas, em geral, não devem ser discriminadas por qualquer motivo. Exemplo: quando as leis não oferecem proteção igual contra a violência para todas as crianças, incluindo crianças pequenas. Elas estão especialmente em risco de discriminação porque são relativa-

mente impotentes e dependem de outras pessoas para a realização de seus direitos;

(b) O artigo 2 também significa que grupos específicos de crianças pequenas não devem ser discriminados. A discriminação pode assumir a forma de níveis reduzidos de nutrição; cuidado e atenção inadequados; oportunidades restritas para brincar, aprender e educar; ou inibição da livre expressão de sentimentos e pontos de vista. A discriminação também pode ser expressa por meio de tratamento severo e expectativas irrazoáveis, que podem ser exploradoras ou abusivas. Por exemplo:

(i) A discriminação contra meninas é uma grave violação de direitos, afetando sua sobrevivência e todas as áreas de suas vidas, bem como restringindo sua capacidade de contribuir positivamente para a sociedade. Podem ser vítimas de aborto seletivo, mutilação genital, negligência e infanticídio, inclusive por meio de alimentação inadequada. Pode-se esperar que elas assumam responsabilidades familiares excessivas e sejam privadas de oportunidades de participar da primeira infância e da educação primária;

(ii) A discriminação contra crianças com deficiência reduz as perspectivas de sobrevivência e a qualidade de vida. Essas crianças têm direito aos cuidados, nutrição, alimentação e encorajamento oferecidos a outras crianças. Também podem necessitar de assistência adicional e especial para assegurar sua integração e o exercício de seus direitos;

(iii) A discriminação contra crianças infectadas ou afetadas pelo HIV/Aids priva-as da ajuda e apoio de que mais necessitam. A discriminação pode estar presente nas políticas públicas, na prestação e no acesso aos serviços, bem como nas práticas cotidianas que violam os direitos dessas crianças (ver também parágrafo 27);

(iv) A discriminação relacionada à origem étnica, classe/casta, circunstâncias pessoais e estilo de vida, ou crenças políticas e religiosas (das crianças ou de seus pais e mães) exclui as crianças da plena participação na sociedade. Afeta a capacidade dos pais e mães de cumprir suas responsabilidades para com os filhos. Afeta as oportunidades e a auto estima das crianças, além de estimular o ressentimento e o conflito entre crianças e adultos;

(v) Crianças pequenas que sofrem discriminação múltipla (por exemplo, relacionada à etnia, à origem, a status social e cultural, ao gênero e/ou à deficiência) estão especialmente em risco.

12. As crianças pequenas também podem sofrer as consequências da discriminação contra seus pais, por exemplo, se nasceram fora do casamento ou em outras circunstâncias que se desviam dos valores tradicionais, ou ainda se seus pais são refugiados ou requerentes de asilo. Os Estados Partes têm a responsabilidade de monitorar e combater a discriminação em quaisquer formas e onde quer que ocorra - nas famílias, comunidades, escolas ou outras instituições. A discriminação potencial no acesso a serviços de qualidade para crianças pequenas é uma preocupação especial, especialmente onde saúde, educação, bem-estar e outros serviços não estão disponíveis universalmente e são fornecidos por uma combinação de organizações estatais, privadas e de caridade. Como primeiro passo, o Comitê incentiva os Estados Partes a monitorar a disponibilidade e o acesso a serviços de qualidade que contribuam para a sobrevivência e o desenvolvimento de crianças pequenas, inclusive por meio de coleta sistemática de dados, desagregados em termos das principais variáveis relacionadas aos antecedentes e circunstâncias das crianças e famílias. Como segundo passo, podem ser necessárias ações que garantam que todas as crianças tenham oportunidades iguais de se beneficiar dos serviços disponíveis. De modo geral, os Estados Partes devem aumentar a conscientização sobre a discriminação contra crianças pequenas em geral e contra grupos vulneráveis em particular.

13. O melhor **interesse da criança**. O artigo 3 estabelece o princípio de que o melhor interesse da criança é uma consideração primordial em todas as ações relativas a crianças. Em virtude de sua relativa imaturidade, as crianças pequenas dependem de autoridades responsáveis para avaliar e representar seus direitos e melhores interesses em relação a decisões e ações que afetam seu bem-estar, levando em conta seus pontos de vista e o desenvolvimento progressivo de suas capacidades. O princípio do melhor interesse aparece reiteradamente na Convenção

(inclusive nos artigos 9, 18, 20 e 21, que são mais relevantes para a primeira infância). O princípio do melhor interesse se aplica a todas as ações relativas a crianças e requer medidas ativas para proteger seus direitos e promover sua sobrevivência, crescimento e bem-estar, bem como medidas para apoiar e auxiliar os pais e outras pessoas que têm responsabilidades no dia a dia para a realização dos direitos das crianças:

(a) *Melhor interesse individual de crianças.* Todas as decisões relativas à criança, a cuidados, saúde, educação etc, devem levar em consideração o princípio do melhor interesse, incluindo decisões dos pais, profissionais e outros responsáveis pelas crianças. Os Estados Partes são instados a fazer provisões para que as crianças pequenas sejam representadas de forma independente em todos os procedimentos legais por alguém que atue no interesse da criança, e para que as crianças sejam ouvidas em todos os casos em que sejam capazes de expressar suas opiniões ou preferências;

(b) *Melhor interesse das crianças pequenas como um grupo ou eleitorado.* Todo o desenvolvimento de leis e políticas, a tomada de decisões administrativas e judiciais e a prestação de serviços que afetam as crianças devem levar em conta o princípio do melhor interesse. Isso inclui ações que afetam diretamente as crianças (por exemplo, relacionadas a serviços de saúde, sistemas de assistência ou escolas), bem como ações que afetam indiretamente as crianças pequenas (por exemplo, relacionadas ao meio ambiente, à moradia ou aos transportes).

14. Respeito pelas opiniões e sentimentos da criança pequena. O artigo 12 afirma que a criança tem o direito de expressar livremente suas opiniões sobre todos os assuntos que a afetam e que sejam levadas em consideração. Este direito reforça o status da criança pequena como participante ativo na promoção, proteção e monitoramento de seus direitos. O respeito pelo arbítrio da criança pequena - como participante da família, comunidade e sociedade - é frequentemente negligenciado ou rejeitado como inapropriado com base na idade e imaturidade. Em muitos países e regiões, as crenças tradicionais têm enfatizado a necessidade de treinamento e socialização das crianças pequenas. Eles são considerados subdesenvolvidos, carecendo até mesmo de capacidades básicas para compreender, comunicar e fazer escolhas. Eles têm sido impotentes em suas famílias e, muitas vezes, sem voz e invisíveis na sociedade. O Comitê deseja enfatizar que o artigo 12 se aplica tanto a crianças mais novas quanto às mais velhas. Como titulares de direitos, mesmo os filhos mais novos têm o direito de expressar as suas opiniões, que devem ser “consideradas de acordo com a idade e maturidade da criança” (art. 12.1). As crianças pequenas são extremamente sensíveis ao que as rodeia e rapidamente adquirem compreensão das pessoas, lugares e rotinas em suas vidas, juntamente com a consciência de sua própria identidade. Eles fazem escolhas e comunicam seus sentimentos, ideias e desejos de várias maneiras, muito antes de serem capazes de se comunicar por meio das convenções da linguagem falada ou escrita. A respeito disso:

(a) O Comitê incentiva os Estados Partes a tomarem todas as medidas apropriadas para garantir que o conceito de criança como titular de direitos com liberdade de expressão e direito de ser consultado em assuntos que o afetem seja implementado desde o estágio inicial de maneiras apropriadas às capacidades, aos melhores interesses e aos direitos da criança à proteção contra experiências nocivas;

(b) O direito de expressar opiniões e sentimentos deve estar ancorado na vida diária da criança em sua casa (incluindo, quando aplicável, a família ampliada) e na sua comunidade; dentro de toda a gama de instalações de saúde, cuidados e educação para a primeira infância, bem como em processos judiciais; e no desenvolvimento de políticas e serviços, inclusive por meio de pesquisas e consultas;

(c) Os Estados Partes devem tomar todas as medidas apropriadas para promover o envolvimento dos pais, profissionais e autoridades responsáveis na criação de oportunidades para que as crianças exerçam progressivamente os seus direitos nas suas atividades cotidianas em todos os contextos relevantes, incluindo a formação em competências necessárias. Alcançar o direito de participação exige que os adultos adotem uma atitude centrada na criança, ouvindo as crianças pequenas e respeitando a sua dignidade e os seus pontos de vista individuais. Também exige que os adultos demonstrem paciência e criatividade, adaptando suas expectativas aos interesses, níveis de compreensão e formas preferidas de comunicação de uma criança.

4. RESPONSABILIDADES E ASSISTÊNCIA DOS PAIS ESTADOS PARTES

15. **Um papel crucial para os pais e outros cuidadores.** Em circunstâncias normais, os pais de uma criança pequena desempenham um papel crucial na conquista de seus direitos, junto com outros membros da família, família estendida ou comunidade, incluindo tutores legais, conforme apropriado. Isso é plenamente reconhecido na Convenção (especialmente no artigo 5), juntamente com a obrigação dos Estados Partes de fornecer assistência, incluindo serviços de cuidados infantis de qualidade (especialmente no artigo 18). O preâmbulo da Convenção se refere à família como “o grupo fundamental da sociedade e o ambiente natural para o crescimento e o bem-estar de todos os seus membros e, em particular, das crianças”. O Comitê reconhece que “família” aqui se refere a uma variedade de arranjos que podem fornecer cuidados, nutrição e desenvolvimento para crianças pequenas, incluindo a família nuclear, a família estendida e outros arranjos tradicionais e modernos baseados na comunidade, desde que sejam consistentes com direitos da criança e os melhores interesses.

16. **Pais/cuidadores primários e os melhores interesses das crianças.** A responsabilidade atribuída aos pais e a outros cuidadores primários está ligada à exigência de que eles atuem no melhor interesse das crianças. O Artigo 5 declara que o papel dos pais é oferecer direção e orientação apropriadas no “exercício pela criança dos direitos da ... Convenção”. Isso se aplica igualmente a crianças mais novas e mais velhas. Bebês e crianças são totalmente dependentes de outras pessoas, mas não são recipientes passivos de cuidado, direção e orientação. Eles são agentes sociais ativos, que buscam proteção, educação e compreensão dos pais ou outros cuidadores, de que necessitam para sua sobrevivência, crescimento e bem-estar. Os bebês recém-nascidos são capazes de reconhecer seus pais (ou outros cuidadores) logo após o nascimento e se envolvem ativamente na comunicação não verbal. Em circunstâncias normais, as crianças pequenas formam fortes laços mútuos com seus pais ou cuidadores primários. Esses relacionamentos oferecem às crianças segurança física e emocional, bem como cuidados e atenção consistentes. Por meio desses relacionamentos, as crianças constroem uma identidade pessoal e adquirem habilidades, conhecimentos e comportamentos valorizados culturalmente. Dessa forma, os pais (e outros cuidadores) são normalmente o principal canal através do qual as crianças pequenas podem realizar seus direitos.

17. O desenvolvimento progressivo das capacidades **como princípio capacitador.** O artigo 5 se baseia no conceito de “desenvolvimento progressivo das capacidades” para se referir a processos de amadurecimento e aprendizado por meio dos quais as crianças adquirem progressivamente conhecimentos, competências e compreensão, incluindo a aquisição de entendimento sobre seus direitos e sobre a melhor forma de realizá-los. Respeitar o desenvolvimento progressivo das capacidades das crianças pequenas é crucial para a realização de seus direitos, e especialmente significativo durante a primeira infância, devido às rápidas transformações no funcionamento físico, cognitivo, social e emocional, desde a primeira infância até o início da escolarização. O artigo 5 contém o princípio de que os pais (e outros) têm a responsabilidade de ajustar continuamente os níveis de apoio e orientação que oferecem à criança. Esses ajustes levam em consideração os interesses e desejos da criança, bem como suas capacidades de tomada de decisão autônoma e compreensão de seus melhores interesses. Embora uma criança pequena exija, geralmente, mais orientação do que uma criança mais velha, é importante levar em consideração as variações individuais nas capacidades de crianças da mesma idade e suas formas de reagir às situações. O desenvolvimento progressivo das capacidades deve ser visto como um processo positivo e capacitador, não como uma desculpa para práticas autoritárias que restringem a autonomia e a autoexpressão das crianças e que tradicionalmente têm sido justificadas pela relativa imaturidade das crianças e sua necessidade de socialização. Os pais (e outros) devem ser encorajados a oferecer “direção e orientação” de forma centrada na criança, por meio do diálogo e do exemplo, de forma a aprimorar as capacidades das crianças pequenas de exercer seus direitos, incluindo o direito à participação (art. 12) e seu direito à liberdade de pensamento, consciência e religião (art. 14) 1.

18. **Respeitar os papéis de pais.** O artigo 18 da Convenção reafirma que pais ou tutores legais têm a responsabilidade primária de promover o desenvolvimento e o bem-estar da criança, tendo como preocupação básica o melhor interesse da criança (arts. 18.1 e 27.2). Os Estados Partes devem respeitar a primazia dos pais, mães e pais. Isso inclui a obrigação de não separar os filhos de seus pais, a menos que seja no melhor interesse da criança (art. 9). Crianças pequenas são especialmente vulneráveis a consequências adversas de separações por causa de sua dependência física e apego emocional a seus pais/cuidadores primários. Eles também são menos capazes de com-

preender as circunstâncias de qualquer separação. Situações com maior probabilidade de impacto negativo em crianças pequenas incluem negligência e privação de cuidados parentais adequados; parentalidade sob estresse material ou psicológico agudo ou saúde mental prejudicada; parentalidade em isolamento; parentalidade que é inconsistente, envolve conflito entre os pais ou é abusiva em relação às crianças; e situações em que as crianças experimentam relacionamentos interrompidos (incluindo separações forçadas) ou onde recebem cuidados institucionais de baixa qualidade. O Comitê insta os Estados Partes a tomar todas as medidas necessárias para garantir que pais possam assumir a responsabilidade primária por seus filhos; apoiá-los no cumprimento dessas responsabilidades, inclusive reduzindo privações, interrupções e distorções nocivas no cuidado das crianças; e tomar medidas nas quais o bem-estar de crianças pequenas possa estar em risco. Os objetivos gerais dos Estados Partes devem incluir a redução do número de crianças abandonadas ou órfãs, bem como a minimização do número que requer instituições ou outras formas de cuidados de longo prazo, exceto quando isso for considerado no melhor interesse de uma criança pequena (ver também seção VI abaixo).

19. Tendências sociais e o papel da família. A Convenção enfatiza que “ambos os pais têm responsabilidades comuns pela educação e desenvolvimento da criança”, sendo pais e mães reconhecidos como cuidadores iguais (art. 18.1). O Comitê observa que, na prática, os padrões familiares são variáveis e mutáveis em muitas regiões, assim como a disponibilidade de redes informais de apoio aos pais, com uma tendência geral para uma maior diversidade no tamanho da família, papéis parentais e arranjos para criar os filhos. Essas tendências são especialmente significativas para crianças pequenas, cujo desenvolvimento físico, pessoal e psicológico é melhor proporcionado por meio de um pequeno número de relacionamentos consistentes e afetivos. Normalmente, esses relacionamentos são com alguma combinação de mãe, pai, irmãos, avós e outros membros da família ampliada, juntamente com cuidadores profissionais especializados em cuidar e educar crianças. O Comitê reconhece que cada um desses relacionamentos pode dar uma contribuição distinta para o cumprimento dos direitos da criança sob a Convenção e que uma variedade de padrões familiares pode ser consistente com a promoção do bem-estar da criança. Em alguns países e regiões, mudanças nas atitudes sociais em relação à família, ao casamento e à paternidade estão afetando as experiências das crianças na primeira infância, por exemplo, após separações e reformas familiares. As pressões econômicas também afetam as crianças pequenas, por exemplo, quando os pais são forçados a trabalhar longe de suas famílias e comunidades. Em outros países e regiões, a doença e morte de um ou ambos os pais ou outros parentes devido ao HIV/Aids é agora uma característica comum da primeira infância. Esses e muitos outros fatores têm impacto na capacidade dos pais de cumprirem suas responsabilidades para com os filhos. De forma mais geral, durante períodos de rápida mudança social, as práticas tradicionais podem não ser mais viáveis ou relevantes para as atuais circunstâncias e estilos de vida dos pais, mas sem que tenha decorrido tempo suficiente para que novas práticas sejam assimiladas e novas competências parentais compreendidas e valorizadas.

20. Assistência aos pais. Os Estados Partes são obrigados a prestar assistência adequada aos pais, tutores legais e famílias ampliadas no desempenho das suas responsabilidades educativas (arts. 18.2 e 18.3), incluindo a assistência aos pais no fornecimento de condições de vida necessárias ao desenvolvimento da criança (art. 27.2) e garantindo que as crianças recebam a proteção necessária e cuidado (art. 3.2). O Comitê está preocupado com a consideração insuficiente dos recursos, habilidades e comprometimento pessoal exigidos dos pais e outros responsáveis por crianças pequenas, especialmente em sociedades onde o casamento precoce e a paternidade ainda são sancionados, bem como em sociedades com alta incidência de jovens pais solteiros. A primeira infância é o período das responsabilidades parentais mais extensas (e intensas) relacionadas a todos os aspectos do bem-estar das crianças cobertos pela Convenção: sobrevivência, saúde, segurança física e emocional, padrões de vida e cuidados, oportunidades para brincar e aprender e liberdade de expressão. Assim, a realização dos direitos da criança depende, em grande medida, do bem-estar e dos recursos disponíveis para aqueles com responsabilidade por seu cuidado. Reconhecer essas interdependências é um bom ponto de partida para planejar assistência e serviços aos pais, responsáveis legais e outros cuidadores. Por exemplo:

- (a) Uma abordagem integrada incluiria intervenções que tivessem impacto indireto na capacidade dos pais de promover o melhor interesse dos filhos (por exemplo, impostos e benefícios, moradia adequada, horário de trabalho), bem como aquelas que tivessem consequências mais imediatas (por exemplo, serviços de saúde perinatal para mãe e bebê, educação dos pais, visitas domiciliares);

(b) A prestação de assistência adequada deve levar em conta as novas funções e habilidades exigidas dos pais, bem como as formas pelas quais as demandas e pressões mudam durante a primeira infância - por exemplo, à medida que as crianças ganham mais mobilidade, tornam-se mais comunicativas verbalmente, mais competentes socialmente e quando começam a participar de programas de cuidado e educação;

(c) A assistência aos pais incluirá o fornecimento de educação parental, aconselhamento e outros serviços de qualidade para mães, pais, irmãos, avós e outros que, de tempos em tempos, podem ser responsáveis por promover o melhor interesse da criança;

(d) A assistência também inclui oferecer apoio aos pais e outros membros da família de maneiras que encorajam relacionamentos positivos e sensíveis com crianças pequenas e aumentam a compreensão dos direitos e melhores interesses das crianças.

21. A assistência adequada aos pais pode ser melhor alcançada como parte de políticas abrangentes para a primeira infância (ver seção V abaixo), incluindo provisão para saúde, cuidados e educação durante os primeiros anos. Os Estados Partes devem garantir que os pais recebam o apoio adequado para que possam envolver plenamente as crianças pequenas nesses programas, especialmente os grupos mais desfavorecidos e vulneráveis. Em particular, o artigo 18.3 reconhece que muitos pais são economicamente ativos, muitas vezes em ocupações mal remuneradas, que combinam com suas responsabilidades parentais. O Artigo 18.3 exige que os Estados Partes tomem todas as medidas apropriadas para garantir que os filhos de pais que trabalham tenham o direito de se beneficiar de serviços de creche, proteção à maternidade e instalações para as quais são elegíveis. Nesse sentido, o Comitê recomenda que os Estados Partes ratifiquem a Convenção de Proteção à Maternidade de 2000 (nº 183) da Organização Internacional do Trabalho.

V. POLÍTICAS E PROGRAMAS ABRANGENTES PARA A PRIMEIRA INFÂNCIA, ESPECIALMENTE PARA CRIANÇAS VULNERÁVEIS

22. **Estratégias multissetoriais baseadas em direitos.** Em muitos países e regiões, a primeira infância tem recebido baixa prioridade no desenvolvimento de serviços de qualidade. Muitas vezes, esses serviços foram fragmentados. Frequentemente, têm sido da responsabilidade de vários departamentos governamentais a nível central e local, e o seu planejamento tem sido muitas vezes fragmentado e descoordenado. Em alguns casos, eles também foram amplamente fornecidos pelo setor privado e voluntário, sem recursos adequados, regulamentação ou garantia de qualidade. Os Estados Partes são instados a desenvolver estratégias multissetoriais coordenadas e baseadas em direitos, a fim de garantir que o melhor interesse da criança seja sempre o ponto de partida para o planejamento e a prestação de serviços. Estes devem basear-se numa abordagem sistemática e integrada ao desenvolvimento de leis e políticas em relação a todas as crianças até aos 8 anos de idade. É necessária uma estrutura abrangente para serviços, provisões e instalações para a primeira infância, apoiada por sistemas de informação e monitoramento. Os serviços integrais serão coordenados com a assistência prestada aos pais e respeitarão plenamente suas responsabilidades, bem como suas circunstâncias e requisitos (como nos artigos 5 e 18 da Convenção; ver seção IV acima). Os pais também devem ser consultados e envolvidos no planejamento de serviços abrangentes.

23. **Normas programáticas e formação profissional adequadas à faixa etária.** O Comitê enfatiza que uma estratégia abrangente para a primeira infância também deve levar em consideração a maturidade e a individualidade de cada criança, em particular reconhecendo as mudanças nas prioridades de desenvolvimento para faixas etárias específicas (por exemplo, bebês, crianças pequenas, grupos pré-escolares e primeiros anos do ensino fundamental) e as implicações para os padrões do programa e critérios de qualidade. Os Estados Partes devem assegurar que as instituições, serviços e instalações responsáveis pela primeira infância obedeçam aos padrões de qualidade, particularmente nas áreas de saúde e segurança, e que os funcionários possuam as qualidades psicossociais apropriadas e sejam adequados, suficientemente numerosos e bem treinados. A prestação de serviços adequados às circunstâncias, idade e individualidade de crianças pequenas exige que todos os funcionários sejam treinados para trabalhar com essa faixa etária. O trabalho com crianças pequenas deve ser socialmente valorizado e devidamente

remunerado, a fim de atrair mão de obra altamente qualificada, tanto masculina quanto feminina. É essencial que tenham uma compreensão teórica e prática sólida e atualizada sobre os direitos e o desenvolvimento da criança (ver também o parágrafo 41); que adotem práticas, currículos e pedagogias apropriados centrados na criança; e que tenham acesso a recursos e apoio profissionais especializados, incluindo um sistema de supervisão e monitoramento de programas, instituições e serviços públicos e privados.

24. Acesso aos serviços, especialmente para os mais vulneráveis. O Comitê apela aos Estados partes para que garantam que todas as crianças pequenas (e aquelas com responsabilidade primária por seu bem-estar) tenham acesso garantido a serviços apropriados e eficazes, incluindo programas de saúde, assistência e educação especificamente elaborados para promover seu bem-estar. Particular atenção deve ser dada aos grupos mais vulneráveis de crianças pequenas e àquelas que correm risco de discriminação (art. 2). Isso inclui meninas, crianças que vivem em situação de pobreza, crianças com deficiência, crianças pertencentes a grupos indígenas ou minoritários, crianças de famílias migrantes, crianças órfãs ou carentes de cuidados parentais por outros motivos, crianças que vivem em instituições, crianças que vivem com mães na prisão, crianças refugiadas e requerentes de asilo, crianças infectadas ou afetadas pelo HIV/Aids e filhos de pais viciados em álcool ou drogas (ver também a seção VI).

25. Registro de nascimento. Serviços abrangentes para a primeira infância começam no nascimento. O Comitê observa que o registro de todas as crianças ao nascer ainda é um grande desafio para muitos países e regiões. Isso pode ter um impacto negativo no senso de identidade pessoal de uma criança e pode ser negado às crianças o direito à saúde básica, educação e bem-estar social. Como primeiro passo para garantir os direitos à sobrevivência, desenvolvimento e acesso a serviços de qualidade para todas as crianças (art. 6), o Comitê recomenda que os Estados Partes tomem as medidas necessárias para garantir que todas as crianças sejam registradas no nascimento. Isso pode ser alcançado por meio de um sistema de registro universal e bem gerenciado, acessível a todos e gratuito. Um sistema eficaz deve ser flexível e sensível às circunstâncias das famílias, por exemplo, fornecendo unidades móveis de registro quando apropriado. O Comitê observa que crianças que estão doentes ou com deficiência têm menos probabilidade de serem registradas em algumas regiões e enfatiza que todas as crianças devem ser registradas ao nascer, sem qualquer tipo de discriminação (art. 2). O Comitê também lembra aos Estados Partes a importância de facilitar o registro tardio de nascimento e garantir que as crianças que não foram registradas tenham igual acesso a cuidados de saúde, proteção, educação e outros serviços sociais.

26. Padrão de vida e segurança social. A criança pequena tem direito a um padrão de vida adequado ao seu desenvolvimento físico, mental, espiritual, moral e social (art. 27). O Comitê observa com preocupação que mesmo o padrão de vida mais básico não é garantido para milhões de crianças pequenas, apesar do amplo reconhecimento das consequências adversas da privação. Crescer em pobreza relativa prejudica o bem-estar, a inclusão social e a autoestima das crianças e reduz as oportunidades de aprendizado e desenvolvimento. Crescer em condições de pobreza absoluta tem consequências ainda mais graves, ameaçando a sobrevivência e a saúde das crianças, além de prejudicar a qualidade básica de vida. Os Estados Partes são instados a implementar estratégias sistemáticas para reduzir a pobreza na primeira infância, bem como combater seus efeitos negativos sobre o bem-estar das crianças. Todos os meios possíveis devem ser empregados, incluindo “assistência material e programas de apoio” para crianças e famílias (art. 27.3), a fim de assegurar tenham um padrão básico de vida compatível com os seus direitos. Implementar o direito da criança de se beneficiar da seguridade social, incluindo o seguro social, é um elemento importante de qualquer estratégia (art. 26).

27. Prestação de assistência médica. Os Estados Partes devem assegurar que todas as crianças tenham acesso ao mais alto padrão possível de cuidados de saúde e nutrição durante seus primeiros anos, a fim de reduzir a mortalidade infantil e permitir que as crianças desfrutem um início de vida saudável (art. 24). Em particular:

- (a) Os Estados Partes têm a responsabilidade de garantir o acesso à água potável, a saneamento adequado, imunização apropriada, boa nutrição e serviços médicos, que são essenciais para a saúde das crianças pequenas, assim como um ambiente livre de estresse. A desnutrição e as doenças têm impactos de longo prazo na saúde física e no desenvolvimento das crianças. Eles afetam o estado mental das crianças, inibindo o aprendizado e a participação social e reduzindo as perspectivas de realização de seu potencial. O mesmo se aplica à obesidade e estilos de vida pouco saudáveis;

(b) Os Estados Partes têm a responsabilidade de implementar o direito da criança à saúde, incentivando a educação em saúde e desenvolvimento infantil, inclusive sobre as vantagens do aleitamento materno, nutrição, higiene e saneamento.² Também deve ser dada prioridade à prestação de serviços de saúde pré e pós-natal adequados cuidar de mães e bebês, a fim de promover relações familiares saudáveis, especialmente entre uma criança e sua mãe (ou outro cuidador principal) (art. 24.2). As próprias crianças podem contribuir para garantir a sua saúde pessoal e encorajar estilos de vida saudáveis entre os seus pares, por exemplo pela participação em programas de educação para a saúde apropriados e centrados na criança;

(c) O Comitê deseja chamar a atenção dos Estados Partes para os especiais desafios do HIV/Aids para a primeira infância. Devem ser tomadas todas as medidas necessárias para: (i) prevenir a infecção de pais e crianças pequenas, especialmente intervindo nas cadeias de transmissão, especialmente entre pai e mãe e de mãe para filho; (ii) fornecer diagnósticos precisos, tratamento eficaz e outras formas de apoio para pais e filhos pequenos infectados pelo vírus (incluindo terapias antirretrovirais); e (iii) garantir cuidados alternativos adequados para crianças que perderam os pais ou outros cuidadores primários devido ao HIV/Aids, incluindo órfãos saudáveis e infectados. (Veja também o comentário geral nº 3 (2003) sobre HIV/Aids e os direitos da criança.

28. Educação infantil. A Convenção reconhece o direito da criança à educação, e a educação primária deve ser obrigatória e gratuita para todos (art. 28). O Comitê reconhece com satisfação que alguns Estados Partes estão planejando disponibilizar um ano de educação pré-escolar gratuita para todas as crianças. O Comitê interpreta o direito à educação durante a primeira infância iniciando com o nascimento e intimamente ligado ao direito da criança ao desenvolvimento máximo (art. 6.2). A vinculação da educação ao desenvolvimento é elaborada no artigo 29.1: “Os Estados Partes concordam que a educação da criança será direcionada para: (a) o desenvolvimento da personalidade, aptidões e habilidades mentais e físicas da criança em seu potencial máximo”. O comentário geral nº 1 sobre os objetivos da educação explica que o objetivo é “empoderar a criança desenvolvendo suas habilidades, aprendizado e outras capacidades, dignidade humana, autoestima e autoconfiança” e que isso deve ser alcançado em formas centradas na criança, amigáveis à criança e que reflitam os direitos e a dignidade inerente da criança (parágrafo 2). Os Estados Partes são lembrados de que o direito da criança à educação inclui todas as crianças e que as meninas devem participar da educação, sem discriminação de qualquer tipo (art. 2).

29. Responsabilidades públicas e dos pais na educação da primeira infância. O princípio de que os pais (e outros cuidadores primários) são os primeiros educadores das crianças está bem estabelecido e endossado na ênfase da Convenção sobre o respeito pelas responsabilidades dos pais (seção IV acima). Espera-se que eles forneçam diretriz e orientação adequadas às crianças pequenas no exercício de seus direitos e proporcionem um ambiente de relacionamentos confiáveis e afetuosos baseados no respeito e na compreensão (art. 5). O Comitê convida os Estados Partes a fazer desse princípio um ponto de partida para o planejamento da educação infantil, em dois aspectos:

(a) Ao fornecer assistência adequada aos pais no desempenho de suas responsabilidades de educação dos filhos (art. 18.2), os Estados Partes devem tomar todas as medidas apropriadas para aumentar a compreensão de pais sobre seu papel na educação inicial de seus filhos, encorajar práticas de educação que sejam centradas na criança, encorajar o respeito pela dignidade da criança e proporcionar oportunidades para desenvolver a compreensão, a autoestima e a autoconfiança;

(b) Ao planejar a primeira infância, os Estados Partes devem sempre procurar fornecer programas que complementam o papel de pais e são desenvolvidos tanto quanto possível em parceria com os pais, inclusive por meio de cooperação ativa entre pais, profissionais e outros no desenvolvimento “da personalidade, aptidões e habilidades mentais e físicas da criança em seu potencial máximo” (art. 29.1 (a)).

30. O Comitê exorta os Estados Partes a garantir que todas as crianças pequenas recebam educação no sentido mais amplo (conforme descrito no parágrafo 28, acima), que reconhece um papel fundamental para os pais, família em geral e comunidade, bem como a contribuição de programas organizados da educação infantil ofe-

recida pelo Estado, pela comunidade ou por instituições da sociedade civil. Evidências de pesquisa demonstram o potencial que programas de educação de qualidade têm de impactar positivamente na transição bem-sucedida de crianças pequenas para a escola primária, seu progresso educacional e sua adaptação social no longo prazo. Atualmente, muitos países e regiões oferecem educação infantil abrangente a partir dos 4 anos de idade, sendo que, em alguns, é integrada ao cuidado infantil para pais que trabalham. Reconhecendo que as divisões tradicionais entre serviços de “assistência” e “educação” nem sempre foram no melhor interesse das crianças, o conceito de “Educare” é, por vezes, utilizado para sinalizar uma mudança para serviços integrados e reforça o reconhecimento da necessidade de uma coordenação, abordagem holística e multissetorial para a primeira infância.

31. Programas comunitários. O Comitê recomenda que os Estados Partes apoiem os programas de desenvolvimento da primeira infância, incluindo programas de pré-escola comunitários, nos quais o empoderamento e a educação dos pais (e outros cuidadores) são características principais. Os Estados Partes têm um papel fundamental a desempenhar no fornecimento de uma estrutura legislativa para a prestação de serviços de qualidade com recursos adequados e para garantir que os padrões sejam adaptados às circunstâncias de grupos e indivíduos específicos e às prioridades de desenvolvimento de grupos etários específicos, desde a infância até a transição para a escola. Eles são encorajados a construir programas de alta qualidade, adequados ao desenvolvimento e culturalmente relevantes, trabalhando com as comunidades locais, em vez de impor uma abordagem padronizada para o cuidado e a educação da primeira infância. O Comitê também recomenda que os Estados Partes prestem mais atenção e apoiem ativamente uma abordagem baseada em direitos para os programas da primeira infância, incluindo iniciativas relacionadas à transição para a escola primária que garantam continuidade e progressão, a fim de aumentar a confiança, as habilidades de comunicação e o entusiasmo das crianças para a aprendizagem por meio de seu envolvimento ativo, entre outras atividades de planejamento.

32. O setor privado como prestador de serviços. Com referência às recomendações adotadas durante o dia de discussão geral de 2002 sobre “O setor privado como provedor de serviços e seu papel na implementação dos direitos da criança” (ver CRC/C/121, parágrafos 630-653), o Comitê recomenda que os Estados Partes apoiem as atividades do setor não governamental como um canal para a implementação do programa. Apela ainda a todos os prestadores de serviços não estatais (“com fins lucrativos”, bem como prestadores “sem fins lucrativos”) a respeitarem os princípios e disposições da Convenção e, a esse respeito, recorda aos Estados Partes a sua obrigação primordial de garantir a sua implementação. Os profissionais da primeira infância - tanto no setor estatal quanto no não estatal - devem receber uma preparação completa, treinamento contínuo e remuneração adequada. Nesse contexto, os Estados Partes são responsáveis pela prestação de serviços para o desenvolvimento da primeira infância. O papel da sociedade civil deve ser complementar – e não substituir – o papel do Estado. Onde os serviços não estatais desempenham um papel importante, o Comitê lembra aos Estados Partes que eles têm a obrigação de monitorar e regular a qualidade do oferecimento para garantir que os direitos das crianças sejam protegidos e seus melhores interesses sejam atendidos.

33. Educação em direitos humanos na primeira infância. À luz do artigo 29 e do comentário geral do Comitê nº 1 (2001), o Comitê também recomenda que os Estados Partes incluam a educação em direitos humanos na educação infantil. Essa educação deve ser participativa e empoderadora para as crianças, proporcionando-lhes oportunidades práticas para exercer seus direitos e responsabilidades de forma adaptada aos seus interesses, preocupações e ao desenvolvimento progressivo de suas capacidades. A educação em direitos humanos de crianças pequenas deve ser ancorada em questões cotidianas em casa, creches, programas de educação infantil e outros ambientes comunitários com os quais as crianças pequenas possam se identificar.

34. Direito ao descanso, ao lazer e ao brincar. O Comitê observa que atenção insuficiente tem sido dada pelos Estados Partes e outros à implementação das disposições do artigo 31 da Convenção, que garante “o direito da criança ao descanso e ao lazer, a participar de jogos e atividades recreativas apropriadas a sua idade e de participar livremente na vida cultural e artística”. Brincar é uma das características mais marcantes da primeira infância. Por meio da brincadeira, as crianças desfrutam e desafiam suas capacidades atuais, estejam elas brincando sozinhas ou com outras pessoas. O valor da brincadeira criativa e da aprendizagem exploratória é amplamente reconhecido na educação infantil. No entanto, a realização do direito ao descanso, ao lazer e ao brincar é muitas vezes dificultada

pela falta de oportunidades para as crianças conhecerem, brincarem e interagirem em ambientes centrados na criança, seguros, solidários, estimulantes e livres de estresse. O direito ao brincar está especialmente em risco em muitos ambientes urbanos, onde o design e a densidade das habitações, centros comerciais e sistemas de transporte combinados com ruído, poluição e todos os tipos de perigos criam um ambiente perigoso para crianças pequenas. O direito das crianças ao brincar também pode ser frustrado pelo excesso de tarefas domésticas (especialmente afetando as meninas) ou pela escolaridade competitiva. Assim, o Comitê apela aos Estados Partes, organizações não governamentais e atores privados para identificar e remover potenciais obstáculos ao gozo desses direitos pelas crianças mais novas, inclusive como parte das estratégias de redução da pobreza. O planejamento de cidades e instalações de lazer e recreação deve levar em consideração o direito das crianças de expressar suas opiniões (art. 12), por meio de consultas apropriadas. Em todos esses aspectos, os Estados Partes são incentivados a prestar maior atenção e alocar recursos adequados (humanos e financeiros) para a implementação do direito ao descanso, lazer e diversão.

35. As modernas tecnologias de comunicação e a primeira infância. O Artigo 17 reconhece o potencial tanto da mídia tradicional impressa quanto da moderna mídia de massa baseada em tecnologia da informação para contribuir positivamente para a realização dos direitos da criança. A primeira infância é um mercado específico para editores e produtores de mídia, que devem ser incentivados a divulgar material adequado às capacidades e aos interesses das crianças pequenas, social e educacionalmente benéfico a seu bem-estar e que reflita as diversidades nacionais e regionais de circunstâncias, cultura e linguagem das crianças. Particular atenção deve ser dada à necessidade de acesso de grupos minoritários a meios de comunicação que promovam seu reconhecimento e inclusão social. O Artigo 17 (e) também se refere ao papel dos Estados Partes em garantir que as crianças sejam protegidas de material inapropriado e potencialmente prejudicial. Os rápidos aumentos na variedade e na acessibilidade das tecnologias modernas, incluindo mídia baseada na internet, são um motivo especial de preocupação. As crianças pequenas correm um risco especial se forem expostas a material impróprio ou ofensivo. Os Estados Partes são instados a regular a produção e distribuição de mídia de forma a proteger as crianças pequenas, bem como apoiar os pais/responsáveis a cumprirem suas responsabilidades de criação dos filhos a esse respeito (art. 18).

VI. CRIANÇAS COM NECESSIDADE DE PROTEÇÃO ESPECIAL

36. Vulnerabilidade de crianças pequenas a riscos. Ao longo deste comentário geral, o Comitê observa que um grande número de crianças pequenas cresce em circunstâncias difíceis que frequentemente violam seus direitos. As crianças pequenas são especialmente vulneráveis aos danos causados por relacionamentos não confiáveis e inconsistentes com pais e cuidadores, ou crescendo em extrema pobreza e privação, ou sendo cercadas por conflitos e violência ou ainda deslocadas de suas casas como refugiadas, ou qualquer outra adversidade prejudicial ao seu bem-estar. As crianças pequenas são menos capazes de compreender essas adversidades ou resistir aos efeitos nocivos sobre sua saúde ou desenvolvimento físico, mental, espiritual, moral ou social. Elas estão especialmente em risco quando pais ou outros cuidadores são incapazes de oferecer proteção adequada, seja devido à doença, à morte ou à perturbação das famílias ou comunidades. Quaisquer que sejam as circunstâncias difíceis, as crianças pequenas requerem consideração especial por causa das rápidas mudanças de desenvolvimento que estão experimentando; eles são mais vulneráveis a doenças, traumas e desenvolvimento distorcido ou perturbado, e são relativamente impotentes para evitar ou resistir às dificuldades e dependem de outros para oferecer proteção e promover seus melhores interesses. Nos parágrafos seguintes, o Comitê chama a atenção dos Estados Partes para as principais circunstâncias difíceis referidas na Convenção que têm claras implicações para os direitos na primeira infância. Esta lista não é exaustiva e as crianças podem, em qualquer caso, estar sujeitas a múltiplos riscos. Em geral, o objetivo dos Estados Partes deve ser o de garantir que toda criança, em todas as circunstâncias, receba proteção adequada no cumprimento de seus direitos:

(a) *Abuso e negligência (art. 19).* As crianças pequenas são vítimas frequentes de negligência, maus-tratos e abuso, incluindo violência física e mental. O abuso, muitas vezes, acontece dentro das famílias, o que pode ser especialmente destrutivo. As crianças pequenas são menos capazes de evitar ou resistir, menos capazes de compreender o que está acontecendo e menos capazes de buscar a proteção

de outras pessoas. Há evidências convincentes de que o trauma resultante da negligência e do abuso tem impactos negativos no desenvolvimento, incluindo, para as crianças mais novas, efeitos mensuráveis nos processos de maturação cerebral. Tendo em mente a prevalência de abuso e negligência na primeira infância e a evidência de que isso tem repercussões de longo prazo, os Estados Partes devem tomar todas as medidas necessárias para proteger crianças pequenas em risco e oferecer proteção às vítimas de abuso, tomando providências positivas para apoiar sua recuperação do trauma evitando a estigmatização pelas violações sofridas;

(b) *Crianças sem família (art. 20 e 21)*. Os direitos das crianças ao desenvolvimento correm sério risco quando ficam órfãs, abandonadas ou privadas de cuidados familiares ou quando sofrem interrupções de relacionamento ou separações de longo prazo (por exemplo, devido a desastres naturais ou outras emergências, epidemias como HIV/Aids, prisão dos pais, conflitos armados, guerras e migração forçada). Essas adversidades terão um impacto diferente nas crianças, dependendo de sua resiliência pessoal, idade e circunstâncias, bem como da disponibilidade de fontes mais amplas de apoio e cuidados alternativos. Pesquisas sugerem que é improvável que cuidados institucionais de baixa qualidade promovam um desenvolvimento físico e psicológico saudável e podem ter sérias consequências negativas para o ajustamento social no longo prazo, especialmente para crianças menores de 3 anos, mas também para crianças menores de 5 anos. À medida que cuidados alternativos são necessários, a colocação precoce em cuidados familiares ou cuidados semelhantes tem maior probabilidade de produzir resultados positivos para crianças pequenas. Os Estados Partes são incentivados a investir e apoiar formas de cuidados alternativos que possam garantir segurança, continuidade de cuidados e afeição, e a oportunidade para as crianças pequenas formarem vínculos duradouros com base na confiança e respeito mútuos, por exemplo, por meio de criação, adoção e apoio aos membros das famílias ampliada. Quando a adoção é prevista, “o melhor interesse da criança deve ser a consideração primordial” (art. 21), não apenas “uma consideração primária” (art. 3), tendo sistematicamente em mente e respeitando todos os direitos relevantes da criança e as obrigações dos Estados Partes estabelecidas em outras partes da Convenção e lembradas no presente comentário geral;

(c) *Refugiados (art. 22)*. As crianças pequenas que são refugiadas têm maior probabilidade de ficar desorientadas, tendo perdido muito do que é familiar em seu ambiente e relacionamentos cotidianos. Eles e seus pais têm direito a igualdade de acesso aos cuidados de saúde, educação e outros serviços. Crianças desacompanhadas ou separadas de suas famílias estão especialmente em risco. O Comitê oferece orientação detalhada sobre o cuidado e proteção dessas crianças no comentário geral nº 6 (2005) sobre o tratamento de crianças desacompanhadas e separadas fora de seu país de origem;

(d) *Crianças com deficiência (art. 23)*. A primeira infância é o período durante o qual as deficiências são geralmente identificadas e o impacto no bem-estar e no desenvolvimento das crianças é reconhecido. As crianças pequenas nunca devem ser institucionalizadas apenas com base na deficiência. É uma prioridade garantir que eles tenham oportunidades iguais de participar plenamente da educação e da vida comunitária, inclusive pela remoção de barreiras que impedem a realização de seus direitos. As crianças pequenas com deficiência têm direito a assistência especializada adequada, incluindo apoio para seus pais (ou outros cuidadores). As crianças com deficiência devem sempre ser tratadas com dignidade e de forma a estimular sua autossuficiência. (Veja também as recomendações do dia de discussão geral do Comitê de 1997 sobre “Os direitos das crianças com deficiência”, contidas no documento CRC/C/66.);

(e) *Trabalho nocivo (art. 32)*. Em alguns países e regiões, as crianças são socializadas para trabalhar desde cedo, inclusive em atividades que são potencialmente perigosas, exploradoras e prejudiciais à sua saúde, educação e perspectivas de longo prazo. Por exemplo, crianças pequenas podem ser iniciadas no trabalho doméstico ou agrícola, ou ajudam pais ou irmãos envolvidos em atividades perigosas. Mesmo bebês muito pequenos podem ser vulneráveis à exploração econômica, como quando são usados ou alugados para a mendicância. A exploração de crianças pequenas na indústria do entretenimento,

incluindo televisão, cinema, publicidade e outras mídias modernas, também é motivo de preocupação. Os Estados Partes têm responsabilidades particulares em relação às formas extremas de trabalho infantil perigoso identificadas na Convenção sobre as Piores Formas de Trabalho Infantil, 1999 (nº 182) da OIT;

(f) *Abuso de substâncias (art. 33)*. Enquanto crianças muito pequenas raramente são toxicodependentes, elas podem necessitar de cuidados de saúde especializados se suas mães forem viciadas em álcool ou drogas, e proteção quando os membros da família são toxicodependentes e correm o risco de exposição a drogas. Também podem sofrer consequências adversas do abuso de álcool ou drogas nos padrões de vida da família e na qualidade dos cuidados, além de correr o risco de iniciar precocemente o abuso de substâncias;

(g) *Abuso e exploração sexual (art. 34)*. Crianças pequenas, especialmente meninas, são vulneráveis a abuso e exploração sexual precoce dentro e fora das famílias. Crianças pequenas em circunstâncias difíceis correm um risco particular. Por exemplo, meninas empregadas como trabalhadoras domésticas. Crianças pequenas também podem ser vítimas de produtores de pornografia; isso é coberto pelo Protocolo Facultativo à Convenção sobre os Direitos da Criança sobre a venda de crianças, prostituição infantil e pornografia infantil de 2002;

(h) *Venda, tráfico e sequestro de crianças (art. 35)*. O Comitê tem frequentemente expressado preocupação com as evidências da venda e tráfico de crianças abandonadas e separadas para diversos fins. No que se refere às faixas etárias mais novas, tais finalidades podem incluir a adoção, nomeadamente (mas não exclusivamente) por estrangeiros. Além do Protocolo Opcional sobre a venda de crianças, prostituição infantil e pornografia infantil, a Convenção de Haia de 1993 sobre Proteção de Crianças e Cooperação em Relação à Adoção Internacional fornece uma estrutura e mecanismo para prevenir abusos nesta esfera, e o Comitê tem, portanto, instado consistente e fortemente todos os Estados Partes que reconhecem e/ou permitem a adoção, a ratificá-lo ou aderir a ele. O registro universal de nascimento, além da cooperação internacional, pode ajudar a combater essa violação de direitos;

(i) *Conduta desviante e violação à lei (art. 40)*. Sob nenhuma circunstância, as crianças pequenas (definidas como menores de 8 anos; ver parágrafo 4) devem ser incluídas nas definições legais de idade mínima para responsabilidade criminal. As crianças pequenas que se comportam indevidamente ou violam as leis requerem ajuda solidária e compreensão, com o objetivo de aumentar suas capacidades de controle pessoal, empatia social e resolução de conflitos. Os Estados Partes devem garantir que os pais/responsáveis recebam apoio e treinamento adequados para cumprir suas responsabilidades (art. 18) e que as crianças pequenas tenham acesso a educação e cuidados de qualidade e (quando apropriado) orientação/terapias especializadas.

37. Em cada uma dessas circunstâncias, e no caso de todas as outras formas de exploração (art. 36), o Comitê insta os Estados Partes a incorporar a situação particular de crianças pequenas em toda a legislação, políticas e intervenções para promover a recuperação física e psicológica e o bem-estar social, reintegração em um ambiente que promova a dignidade e o respeito a si próprio (art. 39).

VII. CAPACITAÇÃO PARA A PRIMEIRA INFÂNCIA

38. **Alocação de recursos para a primeira infância.** A fim de garantir que os direitos das crianças pequenas sejam plenamente realizados durante essa fase crucial de suas vidas (e tendo em mente o impacto das experiências da primeira infância em suas perspectivas de longo prazo), os Estados Partes são instados a adotar medidas abrangentes, estratégicas e com prazo determinado para a primeira infância, dentro de uma estrutura baseada em direitos. Isso requer um aumento na alocação de recursos humanos e financeiros para serviços e programas para a primeira infância (art. 4). O Comitê reconhece que os Estados Partes que implementam os direitos da criança na primeira

infância o fazem a partir de pontos de partida muito diferentes, em termos de infraestruturas existentes para políticas, serviços e treinamento profissional para a primeira infância, bem como níveis de recursos potencialmente disponíveis para alocar à primeira infância. O Comitê também reconhece que os Estados Partes podem enfrentar prioridades conflitantes para implementar os direitos durante a infância, por exemplo, onde serviços universais de saúde e educação primária ainda não foram alcançados. No entanto, é importante que haja investimento público suficiente em serviços, infraestrutura e recursos globais especificamente alocados para a primeira infância, pelas muitas razões expostas neste comentário geral. A esse respeito, os Estados Partes são encorajados a desenvolver parcerias fortes e equitativas entre o Governo, os serviços públicos, as organizações não governamentais, o setor privado e as famílias para financiar serviços abrangentes de apoio aos direitos das crianças pequenas. Finalmente, o Comitê enfatiza que onde os serviços são descentralizados isso não deve prejudicar as crianças.

39. Coleta e gerenciamento de dados. O Comitê reitera a importância de dados quantitativos e qualitativos abrangentes e atualizados sobre todos os aspectos da primeira infância para a formulação, monitoramento e avaliação do progresso alcançado e para avaliação do impacto das políticas. O Comitê está ciente de que muitos Estados Partes carecem de sistemas nacionais adequados de coleta de dados sobre a primeira infância para muitas áreas cobertas pela Convenção e, em particular, que informações específicas e desagregadas sobre crianças nos primeiros anos não estão prontamente disponíveis. O Comitê insta todos os Estados Partes a desenvolver um sistema de coleta de dados e indicadores consistentes com a Convenção e desagregados por gênero, idade, estrutura familiar, residência urbana e rural e outras categorias relevantes. Esse sistema deve abranger todas as crianças até os 18 anos, com especial destaque para a primeira infância, em particular as crianças pertencentes a grupos vulneráveis.

40. Capacitação para a pesquisa na primeira infância. O Comitê observou anteriormente neste comentário geral que extensa pesquisa foi realizada sobre aspectos da saúde, do crescimento e do desenvolvimento cognitivo, social e cultural das crianças, sobre a influência de fatores positivos e negativos em seu bem-estar e sobre o potencial impacto dos programas de cuidados e educação na primeira infância. Cada vez mais, pesquisas também estão sendo realizadas sobre a primeira infância a partir de uma perspectiva de direitos humanos, principalmente sobre maneiras pelas quais os direitos de participação das crianças podem ser respeitados, inclusive por meio de sua participação no processo de pesquisa. A teoria e as evidências da pesquisa na primeira infância têm muito a oferecer no desenvolvimento de políticas e práticas, bem como no monitoramento e avaliação de iniciativas e na educação e treinamento de todos os responsáveis pelo bem-estar de crianças pequenas. Mas o Comitê também chama a atenção para as limitações da pesquisa atual, por meio de seu foco principalmente na primeira infância em uma gama limitada de contextos e regiões do mundo. Como parte do planejamento para a primeira infância, o Comitê incentiva os Estados Partes a desenvolver capacidades nacionais e locais para pesquisa na primeira infância, especialmente de uma perspectiva baseada em direitos.

41. Formação em direitos na primeira infância. O conhecimento e a experiência sobre a primeira infância não são estáticos e mudam com o tempo. Isso se deve a tendências sociais que impactam a vida de crianças pequenas, seus pais e outros cuidadores, mudanças de políticas e prioridades para seus cuidados e educação, inovações em cuidados infantis, currículos e pedagogia, bem como o surgimento de novas pesquisas. A implementação dos direitos da criança na primeira infância apresenta desafios para todos os responsáveis pelas crianças, bem como para as próprias crianças, à medida que adquirem uma compreensão de seu papel em suas famílias, escolas e comunidades. Os Estados Partes são incentivados a realizar treinamento sistemático sobre direitos da criança para crianças, seus pais, bem como para todos os profissionais que trabalham para e com crianças, em particular parlamentares, juizes, magistrados, advogados, agentes responsáveis pela aplicação da lei, funcionários públicos, funcionários de instituições e locais de detenção para crianças, professores, profissionais de saúde, assistentes sociais e líderes locais. Além disso, o Comitê insta os Estados Partes a realizar campanhas de conscientização para o público em geral.

42. Assistência internacional. Reconhecendo as limitações de recursos que afetam muitos Estados Partes que buscam implementar as abrangentes disposições descritas neste comentário geral, o Comitê recomenda que as instituições doadoras, incluindo o Banco Mundial, outros órgãos das Nações Unidas e doadores bilaterais, apoiem financeira e tecnicamente os programas de desenvolvimento da primeira infância, e que seja uma de suas prin-

cipais metas na assistência ao desenvolvimento sustentável em países que recebem assistência internacional. A cooperação internacional eficaz também pode fortalecer a capacitação para a primeira infância, em termos de desenvolvimento de políticas, desenvolvimento de programas, pesquisa e treinamento profissional.

43. **Olhando para o futuro.** O Comitê exorta todos os Estados Partes, organizações intergovernamentais, organizações não-governamentais, acadêmicos, grupos profissionais e comunidades de base a continuar defendendo o estabelecimento de instituições independentes sobre os direitos da criança e promover diálogos políticos e pesquisas contínuas e de alto nível sobre a importância crucial da qualidade na primeira infância, incluindo diálogos nos níveis internacional, nacional, regional e local.

Notas

1. Ver G. Lansdown, *The Evolving Capacities of the Child* (Florence: UNICEF Innocent Research Centre, 2005).
2. Ver *Global Strategy for Infant and Young Child Feeding*, World Health Organization, 2003.