



COMENTÁRIO GERAL Nº 5 (2003)

(Medidas gerais de aplicação da Convenção sobre os Direitos da Criança (artigos 4, 42 e 44, parágrafo 6º))

NOTA PRELIMINAR

O Comitê dos Direitos da Criança elaborou este comentário geral para descrever a obrigação dos Estados Parte no desenvolvimento do que foi denominado “medidas gerais de implementação”. Os diversos elementos desse conceito são complexos e o Comitê enfatiza que, para desenvolver essa descrição, provavelmente formulará, adiante, comentários gerais mais detalhados sobre esses diferentes elementos. Em seu Comentário Geral nº 2 (2002), nomeado “O papel das instituições nacionais independentes de direitos humanos na proteção e na promoção dos direitos da criança”, já ampliou tal conceito.

Artigo 4

“Os Estados Parte adotarão todas as medidas administrativas, legislativas e de outras naturezas para dar efetividade aos direitos reconhecidos na presente Convenção. A respeito dos direitos econômicos, sociais e culturais, os Estados Parte adotarão essas medidas no limite máximo da extensão de seus recursos disponíveis e, quando necessário, no âmbito da cooperação internacional”.

INTRODUÇÃO

1. Quando um Estado ratifica a Convenção sobre os Direitos da Criança, assume, em virtude do direito internacional, a obrigação de implementá-la. A implementação é o processo pelo qual os Estados Partes adotam medidas para garantir a efetividade de todos os direitos garantidos na Convenção a todas as crianças situadas em sua jurisdição¹. O Artigo 4 exige que os Estados Parte tomem “todas as medidas legislativas, administrativas e outras apropriadas” para implementar os direitos nela contidos. Enquanto é o Estado que se obriga perante a Convenção, a tarefa de implementá-la - de tornar realidade os direitos humanos das crianças - necessita do engajamento de todos os setores da sociedade e, é claro, das próprias crianças. É fundamental garantir que todas as legislações domésticas sejam completamente compatíveis com a Convenção e que os princípios e previsões da Convenção possam ser diretamente aplicados e apropriadamente exigidos. Ainda, o Comitê de Direitos da Criança tem identificado uma série de medidas necessárias para a aplicação efetiva da Convenção, incluindo o desenvolvimento de estruturas especiais e a realização de atividades de monitoramento e formação, assim como outras atividades, no Governo, no parlamento e no Judiciário, em todos os níveis².

2. Em seu exame periódico dos informes apresentados pelos Estados Partes frente à Convenção, o Comitê se atenta, particularmente, ao que foi denominado “medidas gerais de implementação”. Em suas observações conclusivas, emitidas após exame, o Comitê fez recomendações específicas sobre essas medidas gerais. O Comitê espera que os Estados Partes descrevam, em seus próximos informes periódicos, as medidas adotadas para o cumprimento de tais recomendações. Nas orientações gerais do Comitê para a apresentação dos informes, os artigos da Convenção se reúnem em grupos³. O primeiro grupo é relativo às “medidas gerais de implementação” e nele se reúnem os artigos 4, 42 (obrigação de dar conhecimento amplo da Convenção às crianças e adultos, conforme o parágrafo 66 *infra*) e o parágrafo 6 do artigo 44 (obrigação de dar ampla difusão aos informes no Estado Parte; conforme o parágrafo 71 *infra*).

3. Além dessas disposições, obrigações gerais de implementação estão dispostas no artigo 2: “Os Estados Partes respeitarão os direitos enunciados na presente Convenção e assegurarão sua aplicação a cada criança sujeita à sua jurisdição, sem discriminação de qualquer tipo [...]”.

4. Da mesma forma, conforme o parágrafo 2º do artigo 3, “Os Estados Partes se comprometem a assegurar à criança a proteção e o cuidado necessários a seu bem-estar, levando em conta os direitos e deveres de seus pais, tutores e outras pessoas responsáveis perante a lei e, para isso, tomarão todas as medidas legislativas e administrativas adequadas”.

5. No direito internacional dos direitos humanos existem artigos similares ao artigo 4 da Convenção, que estabelecem obrigações gerais de implementação, tal como o artigo 2 do Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos e o artigo 2 do Pacto Internacional sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. O Comitê de Direitos Humanos e o Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais elaboraram comentários gerais sobre esses dispositivos, observações que devem ser consideradas como complementares ao presente Comentário Geral e aos que forem referenciados abaixo⁴.

6. O artigo 4, ao refletir a obrigação geral dos Estados Partes no que se refere à implementação, sugere, em sua

1 O Comitê recorda os Estados Partes que, para efeitos da Convenção, por criança se entende “todo ser humano menor de 18 anos de idade, exceto que, em virtude da lei que seja aplicável, tenha alcançado antes a maioridade” (art. 1).

2 Em 1999, o Comitê dos Direitos da Criança promoveu um workshop de dois dias para comemorar o décimo aniversário da adoção da Convenção de Direitos da Criança pela Assembleia Geral das Nações Unidas. O seminário se concentrou nas medidas gerais de aplicação, logo após o Comitê aprovar conclusões e recomendações detalhadas (veja CRC/C/?, parágrafo. 291).

3 Orientações gerais a respeito da forma e do conteúdo dos informes que devem apresentar os Estados Partes de acordo com (a) o parágrafo 1 do artigo 44 da Convenção (CRC/C/5, 30 de outubro de 1991); Orientações gerais a respeito da forma e do conteúdo dos informes que devem apresentar os Estados Partes de acordo com (b) o parágrafo 1 do artigo 44 da Convenção (CRC/C/58, 20 de novembro de 1996).

4 Comitê de Direitos Humanos, Comentário Geral nº 13 (13ª sessão, 1981), A aplicação do Pacto a nível nacional (art. 2); Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, Comentário geral nº 3 (quinta sessão, 1990), A índole das obrigações dos Estados Partes (parágrafo 1 do artigo 2); da mesma forma, Comentário Geral nº 9 (19ª sessão, 1998), A aplicação interna do Pacto, a qual desenvolve certos elementos do Comentário Geral nº 3. Um compêndio dos comentários e das recomendações gerais dos órgãos criados pelos tratados é publicado regularmente pela Oficina do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos (HRI/GEN/1/Rev. 6).

segunda frase, uma distinção entre, de um lado, os direitos civis e políticos e, de outro, os direitos econômicos, sociais e culturais: “No que cabe aos direitos econômicos, sociais e culturais, os Estados Partes adotarão essas medidas no limite máximo dos recursos disponíveis e, quando for necessário, dentro do marco da cooperação internacional”. Não existe divisão simples ou autoritária dos direitos humanos em geral, ou dos direitos reconhecidos pela Convenção em particular, nessas duas categorias de direitos. Nas orientações do Comitê para a apresentação dos informes, agrupam-se os artigos 7, 8, 13 a 17 e a alínea “a” do artigo 37 na categoria de “direitos e liberdades civis”, mas o contexto indica que esses não são os únicos direitos civis e políticos reconhecidos na Convenção. De fato, está claro que muitos outros artigos, entre eles dos artigos 2, 3, 6 e 12 da Convenção, contêm elementos que constituem direitos civis ou políticos, o que demonstra a interdependência e a indivisibilidade de todos os direitos humanos. O gozo dos direitos econômicos, sociais e culturais está indissociavelmente entrelaçado ao gozo dos direitos civis e políticos. Como aponta o parágrafo 25 *infra*, o Comitê acredita que se deve reconhecer a possibilidade de invocar, perante os tribunais, os direitos econômicos, sociais e culturais, assim como os direitos civis e políticos.

7. A segunda frase do artigo 4 reflete a aceitação realista de que a falta de recursos financeiros e de outra natureza pode impedir a plena aplicação dos direitos econômicos, sociais e culturais em alguns Estados; isso introduz a ideia de “realização progressiva” de tais direitos: os Estados têm que poder demonstrar que têm adotado as medidas “no limite máximo dos recursos que dispõem” e, quando for necessário, que têm solicitado a cooperação internacional. Os Estados, quando ratificam a Convenção, assumem a obrigação de não somente a aplicar dentro de sua jurisdição, mas também de contribuir, mediante a cooperação internacional, para que ela seja aplicada em todo o mundo (conforme o parágrafo 60 *infra*).

8. A frase é similar a utilizada no Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais e o Comitê está de pleno acordo com o Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais ao dizer que “ainda que se demonstre que os recursos disponíveis são insuficientes, permanece a obrigação do Estado Parte de se empenhar para assegurar o gozo mais amplo possível dos direitos pertinentes, dadas as circunstâncias presentes⁵. Sejam quais forem as circunstâncias econômicas, os Estados estão obrigados a adotar todas as medidas possíveis para dar efetividade aos direitos das crianças, prestando especial atenção aos grupos mais vulneráveis/vulnerabilizados.

9. As medidas gerais de aplicação identificadas pelo Comitê e descritas nesse comentário geral têm por finalidade promover o pleno gozo de todos os direitos reconhecidos na Convenção por todas as crianças mediante a promulgação de disposições legislativas, o estabelecimento de órgãos de coordenação e monitoramento, tanto governamentais como independentes, a reunião de dados de grande alcance, a conscientização, a formação, formulação e aplicação das políticas, dos serviços e dos programas apropriados. Um dos resultados satisfatórios da adoção e da ratificação quase universal da Convenção tem sido a criação, em nível nacional, de toda uma série de novos órgãos, estruturas e atividades orientadas e adaptadas às crianças: dependências, no governo, responsáveis pelos direitos das crianças, ministros que cuidam das crianças, comitês interministeriais sobre as crianças, comitês parlamentares, análise do impacto sobre as crianças, orçamento para as crianças, relatórios sobre a situação dos direitos das crianças, coalizões de organizações não governamentais (ONG) sobre o direito das crianças, defensores das crianças, comissários dos direitos das crianças, etc..

10. Embora alguns desses desenvolvimentos possam parecer em grande parte superficiais, indicam, ao menos, uma mudança na percepção do lugar da criança na sociedade e que há disposição para dar maior prioridade política a ela e uma crescente sensibilidade aos impactos que o governo pode gerar nas crianças e em seus direitos humanos.

11. O Comitê destaca que, no contexto da Convenção, os Estados devem considerar que sua função consiste em cumprir as suas claras obrigações jurídicas para com cada uma das crianças. A implementação dos direitos humanos das crianças não deve ser vista como um processo de caridade, de fazer favores às crianças.

12. A adoção de uma perspectiva baseada nos direitos das crianças, pelos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, é necessária para a implementação efetiva de toda a Convenção, particularmente à luz dos seguintes artigos, identificados pelo Comitê como princípios gerais:

5 Comentário Geral nº 3, HRI/GEN/pev.6, par. 11, página 19 .

Artigo 2 - Obrigação dos Estados de respeitar os direitos enunciados na Convenção e de assegurar sua aplicação a cada criança sujeita à sua jurisdição, sem distinção alguma. Essa obrigação de não discriminação exige que os Estados identifiquem ativamente crianças individualmente e grupos de crianças cujo reconhecimento e realização de seus direitos possam exigir medidas especiais. Por exemplo, o Comitê destaca, em particular, a necessidade de desagregar os dados a fim de identificar discriminações existentes ou potenciais. Combater a discriminação pode exigir alterações na legislação, na administração e na alocação de recursos, bem como que se tome medidas educativas para alterar as atitudes. Deve-se enfatizar que a aplicação do princípio da não discriminação e da igualdade de acesso aos direitos não significa dar um tratamento idêntico. Em um comentário geral do Comitê de Direitos Humanos foi destacada a importância de tomar medidas especiais para reduzir ou eliminar as condições que levam à discriminação⁶.

Artigo 3, parágrafo 1 - O melhor interesse da criança como consideração primordial em todas as medidas concernentes às crianças. O artigo se refere às medidas tomadas pelas “instituições públicas ou privadas de assistência social, os tribunais, as autoridades administrativas ou os órgãos legislativos”. O princípio exige a adoção de medidas ativas pelo governo, pelo parlamento e pelo Judiciário. Todos os órgãos ou instituições legislativas, administrativas ou judiciais devem aplicar o princípio do interesse superior da criança, considerando sistematicamente como os direitos e os interesses das crianças são ou serão afetados pelas decisões e medidas adotadas; por exemplo, uma lei ou uma política pública proposta ou existente, uma medida administrativa ou uma decisão dos tribunais, incluindo as que não se referem diretamente às crianças, mas os afetam indiretamente.

Artigo 6 - O direito intrínseco da criança à vida e a obrigação dos Estados Partes de garantir, na maior medida possível, a sobrevivência e o desenvolvimento da criança. O Comitê espera que os Estados interpretem o termo “desenvolvimento” em seu sentido mais amplo, como conceito holístico que abarca o desenvolvimento físico, mental, espiritual, moral, psicológico e social da criança. As medidas de implementação devem se direcionar a conseguir o desenvolvimento ótimo de todas as crianças.

Artigo 12 - O direito da criança de expressar sua opinião livremente em “todos os assuntos que a afetam”, sendo as opiniões devidamente consideradas. Tal princípio, que põe em evidência o papel da criança como participante ativa na promoção, proteção e monitoramento de seus direitos, aplica-se igualmente a todas as medidas adotadas pelos Estados para implementar a Convenção.

A abertura de processos oficiais de tomada de decisões para crianças constitui um desafio positivo, ao qual o Comitê considera que os Estados estão respondendo cada vez mais. Como poucos Estados já reduziram a maioria eleitoral para menos de 18 anos, é ainda mais necessário garantir que a opinião das crianças sem direito a voto seja respeitada no Governo e no parlamento. Para que as consultas públicas sejam úteis, é preciso que os documentos e os processos sejam acessíveis. Aparentar que se “escuta” as crianças é relativamente fácil, mas dar a devida importância às suas opiniões necessita de uma mudança autêntica. A escuta de crianças não deve ser considerada como um fim em si mesmo, mas como um meio de os Estados interagirem com as crianças e tornarem as medidas em favor delas, cada vez mais orientadas à implementação dos seus direitos.

Os eventos únicos ou regulares, como o Parlamento da Criança, podem ser estimulantes e suscitar a conscientização geral. Contudo, o artigo 12 exige que as disposições sejam sistemáticas e permanentes. A participação e a consulta de crianças não devem ser meramente simbólicas, tendo por objetivo obter opiniões que sejam representativas. A ênfase que se faz no parágrafo 1 do artigo 12 aos “assuntos que afetam as crianças” implica que se trate de conhecer a opinião de determinados grupos de crianças sobre questões específicas; por exemplo, a opinião das crianças que tiveram experiências com o sistema de justiça juvenil sobre as propostas de modificação das leis aplicáveis nessa esfera, ou a opinião das crianças adotadas e das crianças que se encontram em famílias adotivas

6 Comitê de Direitos Humanos, Comentário geral nº 18 (1989), HRI/GEN/1/Rev. 6, págs. 168 e ss.

sobre as leis e as políticas de adoção. É importante que os governos estabeleçam uma relação direta com as crianças, e não somente uma relação intermediada por uma organização não governamental (ONG) ou por instituições de direitos humanos. Nos primeiros anos de vigência da Convenção, as ONGs desempenharam uma importante função inovadora ao adotar estratégias participativas com crianças, mas interessa tanto aos governos quanto às crianças que sejam estabelecidos contatos diretos e apropriados.

2. EXAME DE RESERVAS

13. Em suas orientações para a apresentação de informes relativos às medidas gerais de implementação, o Comitê começa convidando cada Estado Parte a indicar se considera necessário manter as reservas que tenha feito, em seu caso, ou se tem a intenção de as retirar⁷. Os Estados Partes na Convenção têm direito de formular reservas no momento da ratificação ou da adesão (art. 51). O objetivo do Comitê de garantir o respeito pleno e incondicional aos direitos humanos das crianças somente poderá ser alcançado se os Estados retirarem suas reservas. O Comitê, durante o exame dos informes, recomenda sistematicamente que se examinem e retirem as reservas. Quando um Estado, depois de examinar uma reserva, decide mantê-la, o Comitê solicita que, no informe periódico seguinte, seja incluída uma explicação completa sobre esta decisão. O Comitê chama atenção dos Estados para o incentivo dado pela Conferência Mundial dos Direitos Humanos à consideração e retirada de reservas⁸.

14. O artigo 2 da Convenção de Viena sobre os Direitos dos Tratados define a “reserva” como “uma declaração unilateral, qualquer que seja o seu enunciado ou denominação, feita por um Estado ao afirmar, ratificar, aceitar ou aprovar um tratado ou ao aderir a ele, com o objeto de excluir ou modificar os efeitos jurídicos de certas disposições do tratado em sua aplicação pelo Estado”. A Convenção de Viena dispõe que os Estados poderão, no momento da ratificação ou adesão a um tratado, formular uma reserva, a menos que essa seja “incompatível com o objeto e a finalidade do tratado” (art. 19).

15. O parágrafo 2 do artigo 51 da Convenção sobre Direitos da Criança reflete essa disposição: “não será aceita nenhuma reserva incompatível com o objeto e o propósito da presente Convenção”. Preocupa profundamente o Comitê que alguns Estados tenham feito reservas que evidentemente infringem o parágrafo 2 do artigo 51, por exemplo, destacando que o respeito à Convenção está limitado pela Constituição ou pela legislação vigente do Estado, incluindo, em alguns casos, o direito religioso. O artigo 27 da Convenção de Viena sobre Direito dos Tratados dispõe que: “Uma parte não poderá invocar as disposições de seu direito interno como justificativa para o não cumprimento de um tratado”.

16. O Comitê aponta que, em alguns casos, os Estados Partes têm apresentado objeções formais a essas reservas tão amplas de outros Estados Partes. O Comitê valoriza qualquer medida que contribua para assegurar o respeito mais amplo possível à Convenção em todos os Estados Partes.

III. RATIFICAÇÃO DE OUTROS INSTRUMENTOS-CHAVE DE DIREITOS HUMANOS INTERNACIONAIS

17. Como parte de suas considerações sobre as medidas gerais de implementação e, tendo em conta os princípios de indivisibilidade e interdependência dos direitos humanos, o Comitê instasistematicamente os Estados Partes, caso ainda não tenham feito, a ratificar os dois Protocolos Facultativos da Convenção sobre os Direitos da Criança (sobre a participação delas em conflitos armados e sobre a venda de crianças, a prostituição infantil e a pornografia infantil), assim como seis outros principais instrumentos internacionais de direitos humanos. Durante o seu diálogo com os Estados Partes, o Comitê, frequentemente, os incentiva a considerar a ratificação dos outros instrumentos internacionais pertinentes. No anexo deste comentário geral, existe uma lista não exaustiva desses instrumentos, lista esta que o Comitê atualizará periodicamente.

7 Comentários gerais a respeito da forma e do conteúdo dos Relatórios Periódicos que devem ser apresentados pelos Estados Partes nos termos da alínea b) do parágrafo 1 do artigo 44 da Convenção, CRC/C/58, 20 de novembro de 1996, parágrafo 11.

8 Conferência Mundial de Direitos Humanos, Viena, 14 a 25 de junho de 1993, Declaração e Programa de Ação de Viena, A/CONF.157/23.

III. MEDIDAS LEGISLATIVAS

18.O Comitê considera que a revisão geral de toda a legislação interna e das diretrizes administrativas conexas para garantir o pleno cumprimento da Convenção constitui uma obrigação. A experiência adquirida durante o exame não somente do informe inicial, mas também dos segundo e terceiro informes periódicos apresentados em virtude da Convenção, indica que o processo de revisão a nível nacional se iniciou na maioria dos casos, mas deve ser mais rigoroso. A revisão deve considerar a Convenção não somente artigo por artigo, mas também globalmente, e se deve reconhecer a interdependência e a indivisibilidade dos direitos humanos. A revisão deve ser contínua e não pontual e nela se deve analisar tanto a legislação proposta quanto a legislação em vigor. Ainda é importante que esse processo de revisão se incorpore às atividades de todos os departamentos governamentais competentes, bem como é conveniente que eles realizem uma revisão independente, por exemplo, por comitês parlamentares e audiências, instituições nacionais de direitos humanos, ONGs, acadêmicos, crianças e jovens afetados, entre outras entidades e pessoas.

19.Os Estados Partes devem garantir, por todos os meios adequados, que as disposições da Convenção produzam efeito no ordenamento jurídico interno. Isso segue sendo um desafio para muitos Estados Partes. É especialmente importante esclarecer o âmbito de aplicação da Convenção nos Estados nos quais esta se aplica diretamente no direito interno e em outros nos quais se afirma que a Convenção possui um “status constitucional” ou foi incorporada ao direito interno.

20.O Comitê saúda com satisfação a incorporação da Convenção ao direito interno, modo tradicional de aplicação dos instrumentos internacionais de direitos humanos em alguns Estados, mas não em todos. A incorporação deve significar que as disposições da Convenção podem ser invocadas diretamente perante os tribunais e ser aplicada pelas autoridades nacionais e que a Convenção prevalecerá em caso de conflito com a legislação interna ou com a prática comum. A incorporação, por si só, não evita a necessidade de fazer com que todo o direito interno pertinente, incluindo o direito local ou consuetudinário, ajuste-se à Convenção. Em qualquer caso de conflito entre a legislação, sempre deve prevalecer a Convenção, conforme o artigo 27 da Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados. Quando um Estado delega poderes para legislar aos governos federados regionais ou territoriais, deverá exigir, também, que estes governos subsidiários legislem de acordo com a Convenção e garantam sua efetiva implementação (veja também os parágrafos 40 e seguintes *infra*).

21.Alguns Estados têm indicado ao Comitê que a inclusão, em sua Constituição, de garantias de direitos para “todos” é suficiente para garantir o respeito no caso das crianças. O critério é determinar se, no caso de crianças, os direitos aplicáveis são realmente efetivos e podem ser invocados perante os tribunais. O Comitê aprova com satisfação a inclusão de artigos sobre os direitos das crianças em constituições nacionais, refletindo assim os princípios-chave da Convenção, o que contribui para destacar a ideia essencial da Convenção: que as crianças, ao lado dos adultos, são titulares de direitos humanos. Porém, essa inclusão não garante, automaticamente, o respeito pelos direitos das crianças. A fim de promover a plena aplicação destes direitos, incluindo, quando apropriado, o exercício dos direitos pelas próprias crianças, pode ser necessário adotar disposições adicionais, legislativas ou de outra natureza.

22.O Comitê destaca, em particular, a importância de o direito interno refletir os princípios gerais estabelecidos na Convenção (artigos 2, 3, 6 e 12, conforme o parágrafo 12 *supra*). O Comitê aprova com satisfação o desenvolvimento de estatutos consolidados sobre os direitos das crianças, os quais evidenciam e enfatizam os princípios da Convenção. Porém, o Comitê destaca que é fundamental ainda que todas as leis “setoriais” pertinentes (sobre educação, saúde, justiça etc.) reflitam de maneira coerente os princípios e as normas da Convenção.

23.O Comitê incentiva a todos os Estados Partes a promulgar e aplicar, dentro de sua jurisdição, as disposições jurídicas que sejam mais favoráveis à realização dos direitos das crianças do que as disposições contidas na Convenção, de acordo com o artigo 41. O Comitê destaca que os demais instrumentos internacionais relativos aos direitos humanos se aplicam a todas as pessoas menores de 18 anos de idade.

V. JUSTICIABILIDADE DOS DIREITOS

24. Para que os direitos façam sentido, deve-se dispor de recursos efetivos para reparar suas violações. Tal exigência está implícita na Convenção e se faz referência a ela constantemente em outros seis principais instrumentos internacionais relativos aos direitos humanos. O *status* especial e dependente das crianças cria-lhe dificuldades reais quando querem interpor recursos por conta da violação de seus direitos. Consequentemente, os Estados devem garantir que as crianças e seus representantes possam recorrer a procedimentos eficazes e sensíveis às suas necessidades. Isso deve incluir o fornecimento de informações adaptadas às necessidades da criança, aconselhamento, defesa jurídica, incluindo apoio à autodefesa jurídica e acesso a procedimentos independentes de denúncia e a tribunais com assistência jurídica e de outra natureza, se necessário. Quando comprovado que houve violação dos direitos, deve haver reparação apropriada, incluindo indenização e, quando for necessário, a adoção de medidas para promover a recuperação física e psicológica, a reabilitação e a reintegração, segundo o disposto no artigo 39.

25. Como já foi mencionado no parágrafo 6 acima, o Comitê destaca que os direitos econômicos, sociais e culturais, assim como os direitos civis e políticos, devem poder ser invocados perante os tribunais. É essencial que na legislação nacional se estabeleçam direitos suficientemente concretos para que os recursos para sua reparação sejam efetivos.

VI. MEDIDAS ADMINISTRATIVAS E DE OUTRA NATUREZA

26. O Comitê não pode prescrever em detalhe as medidas que cada Estado Parte considerará apropriadas para garantir a aplicação efetiva da Convenção. Porém, baseando-se na experiência adquirida em seu primeiro decênio de exame dos informes dos Estados Partes, assim como o diálogo contínuo com os governos, com os organismos e organismos conexos das Nações Unidas, com as ONGs e com outros órgãos competentes, o Comitê reconheceu no presente documento alguns conselhos essenciais para os Estados.

27. O Comitê acredita que a implementação efetiva da Convenção exige uma visível coordenação intersetorial para reconhecer e realizar os direitos das crianças em toda a administração pública, entre os diferentes níveis da administração e entre a administração e a sociedade civil, incluindo especialmente as próprias crianças e os jovens. Invariavelmente, muitos departamentos governamentais diferentes e outros órgãos governamentais ou quase governamentais influenciam a vida das crianças e o gozo de seus direitos. São poucos os departamentos governamentais, se é que há algum, que não tenham efeitos, diretos ou indiretos, sobre a vida das crianças. É necessário um monitoramento rigoroso da aplicação, que deve ser incorporado ao processo de governança em todos os níveis, mas também um monitoramento independente por parte das instituições nacionais de direitos humanos, ONGs e outras entidades.

ELABORAÇÃO DE UMA AMPLA ESTRATÉGIA NACIONAL BASEADA NA CONVENÇÃO

28. A administração pública, em seus conjuntos e em todos os seus níveis, para a promoção e o respeito aos direitos humanos da criança, deve trabalhar sobre a base de uma estratégia nacional unificadora, ampla, fundada nos direitos e baseada na Convenção.

29. O Comitê recomenda a elaboração de uma ampla estratégia nacional ou um plano nacional de ação em favor das crianças, com base na Convenção. O Comitê espera que os Estados Partes considerem as recomendações formuladas em suas observações finais sobre os informes periódicos quando forem elaborar e revisar os seus planos nacionais. Para que seja eficaz, essa estratégia precisa guardar relação com a situação de todas as crianças e com todos os direitos reconhecidos na Convenção. A estratégia deve ser elaborada mediante um processo de consulta incluindo as crianças, os jovens e as pessoas que vivem e trabalham com eles. Como foi referido acima (parágrafo 12), para realizar consultas significativas com as crianças, é necessário que existam materiais e procedimentos especiais e adaptados a elas; não se trata simplesmente de estender às crianças um processo de adultos.

30. Deverá ser dada especial atenção à identificação e à atribuição de prioridade a grupos de crianças marginalizadas e em situação de vulnerabilidade. O princípio da não discriminação enunciado na Convenção exige que todos os direitos garantidos pela Convenção sejam reconhecidos a todas as crianças sob a jurisdição dos Estados. Como foi referido acima (parágrafo 12), o princípio da não discriminação não impede que se adotem medidas especiais para diminuir a discriminação.

31. Para conferir autoridade à estratégia, é necessário que ela seja endossada pelo mais alto nível do Governo. Ainda, é preciso que se vincule ao planejamento nacional de desenvolvimento e que seja incluído nos orçamentos nacionais; caso contrário, a estratégia pode acabar marginalizada e fora dos principais processos de tomada de decisões.

32. A estratégia não deve ser simplesmente uma lista de boas intenções, mas incluir a descrição de um processo sustentável destinado a dar efetividade aos direitos das crianças em todo o Estado; deve ir além de declarações políticas e de princípios para estabelecer metas reais e acessíveis em relação a toda gama de direitos econômicos, sociais, culturais, civis e políticos para todas as crianças. A ampla estratégia nacional pode ser elaborada em planos nacionais de ação setorial, por exemplo, para a educação e saúde, em planos que estabeleçam objetivos específicos, que prevejam medidas orientadas de aplicação e que destinem recursos financeiros e humanos. A estratégia estabelecerá, inevitavelmente, prioridades, mas não deve negligenciar ou diminuir de modo algum as obrigações concretas que os Estados Partes têm assumido em virtude da Convenção. A estratégia deve ser dotada de recursos adequados, em termos humanos e financeiros.

33. A elaboração de uma estratégia nacional não é uma tarefa que se leva a cabo uma única vez. Uma vez preparada, a estratégia deverá ser amplamente difundida em toda a administração pública e entre a população, incluindo as crianças (uma versão traduzida e adaptada às necessidades das crianças, assim como os idiomas apropriados e apresentada nas formas adequadas). A estratégia deverá incluir disposições para a supervisão e para a revisão contínua, para a atualização periódica e para a apresentação de informes periódicos ao parlamento e à população.

34. Os “planos nacionais de ação” aos quais os Estados foram incentivados a desenvolver após a Primeira Cúpula Mundial da Infância, realizada em 1990, guardavam relação com os compromissos particulares estabelecidos pelos países que participaram da Cúpula⁹. Em 1993, na Declaração e Programa de Ação de Viena, aprovados pela Conferência Mundial de Direitos Humanos, pediu-se aos Estados que integrassem a Convenção sobre os Direitos da Criança aos seus planos nacionais de ação em matéria de direitos humanos¹⁰.

35. No documento final do período extraordinário de sessões da Assembleia Geral das Nações Unidas sobre a Infância, realizada em 2002, também se exorta aos Estados que “formulem ou reforcem, com caráter urgente, se possível até o fim de 2003, planos de ação nacionais e, se cabível, regionais, com um calendário concreto de objetivos e metas mensuráveis que tenham como base o Plano de Ação [...]”¹¹. O Comitê saúda com satisfação os compromissos contraídos pelos Estados para atingir objetivos e metas estabelecidos no período extraordinário de sessões sobre a infância e consignados no documento final, *Um mundo apropriado para as crianças*. Contudo, o Comitê destaca que assumir compromissos especiais em reuniões mundiais não reduz, de modo algum, as obrigações jurídicas contraídas pelos Estados Partes em virtude da Convenção. Da mesma forma, a preparação de planos de ação concretos em resposta ao período extraordinário de sessões não diminui a necessidade de uma ampla estratégia de aplicação da Convenção. Os Estados devem integrar sua resposta ao período extraordinário de sessões de 2002 e outras conferências mundiais relevantes em sua estratégia global de aplicação da Convenção em seu conjunto.

36. O documento final encoraja, também, os Estados Partes que “considerem a possibilidade de incluir nos seus

9 Cúpula Mundial da Infância, “Declaração Mundial sobre a Sobrevivência, a Proteção e o Desenvolvimento da Criança e Plano de Ação para a Aplicação da Declaração Mundial sobre a Sobrevivência, a Proteção e o Desenvolvimento da Criança na década de 1990”, CF/WSC/1990/WS-001, Nações Unidas, Nova York, 30 de setembro de 1990.

10 Conferência Mundial de Direitos Humanos, Viena, 14 a 25 de junho de 1993, “Declaração e Programa de Ação de Viena”, A/CONF.157/23.

11 Um mundo apropriado para as crianças, documento final do período extraordinário de sessões da Assembleia Geral das Nações Unidas sobre a Infância, 2002, par. 59.

informes ao Comitê de Direitos da Criança informações sobre as medidas adotadas e os resultados obtidos na aplicação do presente Plano de Ação”¹². O Comitê endossa, comprometendo-se a monitorar os progressos realizados para cumprir os compromissos contraídos no período extraordinário de sessões e dará novas orientações, em suas diretrizes revisadas, para a preparação de informes periódicos que devem ser apresentados em virtude da Convenção.

B. COORDENAÇÃO DA IMPLEMENTAÇÃO DOS DIREITOS DA CRIANÇA

37. Durante o exame dos informes periódicos dos Estados Parte, o Comitê tem considerado, quase invariavelmente, ser necessário encorajar uma maior coordenação do Poder Público, visando a garantir a implementação efetiva: coordenação entre os departamentos do Governo Federal, entre os diferentes estados e regiões, entre a administração central e outros níveis da administração e entre o Público e a sociedade civil. A finalidade da coordenação é velar pelo respeito a todos os princípios e normas enunciados na Convenção para todas as crianças sujeitas à jurisdição do Estado; fazer com que as obrigações emanadas da ratificação da Convenção ou da adesão à ela sejam reconhecidas não somente pelos principais departamentos cujas atividades têm consideráveis repercussões sobre as crianças (nas esferas da educação, da saúde, do bem-estar etc.), mas também por todo o Poder Público, incluindo, por exemplo, os departamentos que se ocupam das finanças, do planejamento, do emprego e da defesa, em todos os níveis.

38. O Comitê considera que, dado que é um órgão criado em virtude de um tratado, não é aconselhável que tente prescrever disposições concretas que possam ser apropriadas aos diferentes sistemas de governo dos Estados Partes. Existem muitos modos oficiais e informais de alcançar uma coordenação efetiva, a exemplo dos comitês interministeriais e interdepartamentais da infância. O Comitê propõe que os Estados Partes, caso ainda não o tenham feito, revisem os mecanismos de governo sob a perspectiva de aplicação da Convenção e, em particular, dos quatro artigos que estabelecem os princípios gerais (veja o parágrafo 12 *supra*).

39. Muitos Estados Partes têm estabelecido, vantajosamente, um departamento ou dependência concreta próxima ao centro do Governo, em alguns casos no gabinete do Presidente ou do Primeiro Ministro, com o objetivo de coordenar a aplicação dos direitos humanos e da política relativa às infâncias. Como destacado anteriormente, as medidas adotadas por praticamente todos os departamentos governamentais têm repercussões sobre a vida das crianças. Não é possível concentrar em um único departamento as funções de todos os serviços que dizem respeito às crianças e, em qualquer caso, fazê-lo poderia trazer o perigo de marginalizar ainda mais as crianças no governo. Entretanto, uma unidade especial, caso lhe seja conferida uma autoridade de alto nível – respondendo diretamente, por exemplo, ao Primeiro Ministro, ao Presidente ou à um comitê do gabinete sobre as questões relacionadas à infância -, pode contribuir tanto para a consecução do objetivo geral de fazer que as crianças sejam mais visíveis no governo, como também para a coordenação, para garantir que os direitos das crianças sejam respeitados em todo o governo e em todos os níveis do governo. Tal unidade poderia possuir a responsabilidade de desenvolver a estratégia geral sobre a infância e monitorar sua implementação, bem como para coordenar a apresentação de informes em virtude da Convenção.

C. DESCENTRALIZAÇÃO, FEDERAÇÃO E DELEGAÇÃO

40. O Comitê considera necessário enfatizar a muitos Estados nos quais há descentralização do poder, por meio de transferência ou delegação, que isso não reduz de modo algum a responsabilidade direta do Governo do Estado Parte de cumprir suas obrigações para com todas as crianças sujeitas à jurisdição, seja qual for a estrutura do Estado.

41. O Comitê reitera que, em todas as circunstâncias, o Estado que ratificou a Convenção ou aderiu a ela continua sendo responsável por garantir sua plena aplicação em todos os territórios sujeitos à sua jurisdição. Em todo processo de transferência de competências, os Estados Partes têm de assegurar que as autoridades para quem os deveres são transferidos dispõem efetivamente de recursos financeiros, humanos e outros necessários para desempenhar de maneira eficaz as funções relativas à aplicação da Convenção. Os governos dos Estados Partes

¹² Ibid., alínea “a” do parágrafo 61.

devem manter os poderes necessários para exigir o pleno cumprimento da Convenção pelas administrações autônomas ou pelas autoridades locais e devem estabelecer mecanismos permanentes de monitoramento para que a Convenção seja respeitada e para que seja aplicada a todas as crianças sujeitas à sua jurisdição, sem discriminação. Devem ainda existir salvaguardas para que a descentralização ou a transferência de competências não resultem em discriminação no gozo dos direitos das crianças nas diferentes regiões.

D. PRIVATIZAÇÃO

42.O processo de privatização dos serviços pode gerar sérios impactos sobre o reconhecimento e a realização dos direitos das crianças. O Comitê dedicou o seu dia de debate geral de 2002 ao tema “O setor privado como provedor de serviços e sua função na realização dos direitos da criança” e definiu que o setor privado incluía as empresas, ONGs e outras associações privadas com e sem fins lucrativos. Depois desse dia de debate geral, o Comitê adotou recomendações específicas, para as quais chamou a atenção dos Estados Partes¹³.

43.O Comitê enfatiza que os Estados partes da Convenção possuem a obrigação legal de respeitar e garantir os direitos das crianças, conforme estipulado na Convenção, o que inclui a obrigação de garantir que os prestadores de serviços não estatais operem de acordo com suas disposições, criando, assim, obrigações indiretas para esses atores.

44.O Comitê enfatiza que permitir que o setor privado preste serviços, administre instituições, entre outros, não diminui de maneira alguma a obrigação do Estado de garantir a todas as crianças sob sua jurisdição o pleno reconhecimento e gozo de todos os direitos da Convenção (artigos 2 (1) e 3 (2)). O artigo 3 (1) estabelece que o melhor interesse da criança deve ser a consideração primordial em todas as ações relativas às crianças, sejam elas tomadas pelas entidades públicas ou privadas. O artigo 3 (3) exige o estabelecimento de normas adequadas pelos organismos competentes (organismos com adequada competência jurídica), em particular na área da saúde e em relação ao número e adequação dos profissionais. Isso requer a realização de inspeção rigorosa para garantir o cumprimento da Convenção. O Comitê propõe que deva existir um mecanismo de monitoramento permanente ou um procedimento destinado a garantir que todos os serviços prestados por entidades estatais e não estatais respeitem a Convenção

E. MONITORANDO A IMPLEMENTAÇÃO - A NECESSIDADE DE ANÁLISE E AVALIAÇÃO DO IMPACTO INFANTIL

45.Garantir que o melhor interesse da criança seja uma consideração primária em todas as ações relacionadas às crianças (artigo 3 (1)), e que todas as disposições da Convenção sejam respeitadas no desenvolvimento das legislações e políticas públicas em todo os níveis do Governo demanda um processo contínuo de análise do impacto sobre as crianças (previsão do impacto criado por qualquer proposta de lei, política ou alocação orçamentária que afete às crianças e o gozo de seus direitos) e avaliação do impacto sobre as crianças (avaliação do real impacto causado pela implementação). Esse processo precisa ser construído dentro do governo em todos os níveis e o quanto antes no processo de desenvolvimento de políticas públicas.

46.A realização de monitoramento e avaliação é uma obrigação dos Governos. Entretanto, o Comitê também considera essencial o monitoramento do progresso da implementação realizado por entidades independentes, como, por exemplo, comissões parlamentares, ONGs, instituições acadêmicas, associações profissionais, grupos de jovens e instituições independentes de direitos humanos (conforme parágrafo 65 *infra*).

47.O Comitê congratula os Estados que adotaram legislações que exigem a preparação e apresentação ao parlamento e/ou ao público de análises formais de impacto. Todos os Estados devem considerar como garantir o cumprimento do artigo 3 (1) e fazê-lo de modo a promover ainda mais a integração visível das crianças na formulação de políticas públicas e as tornarem sensíveis aos seus direitos.

¹³ Comitê dos Direitos da Criança, informe sobre o 31º período de sessões, setembro a outubro de 2002, Dia de debate geral sobre “O setor privado como provedor de serviços e sua função na realização dos direitos da criança”, par. 630 a 653.

F. COLETA DE DADOS E ANÁLISE E DESENVOLVIMENTO DE INDICADORES

48. A coleta de dados suficientes e confiáveis sobre crianças, desagregados para permitir a identificação de discriminação e/ou de disparidades na efetivação de direitos, é uma parte essencial do processo de implementação. O Comitê relembra aos Estados Partes que a coleta de dados precisa abarcar todo o período da infância, até a idade de 18 anos. Também é necessária a coordenação em toda a jurisdição, de forma a garantir indicadores aplicáveis nacionalmente. Os Estados devem colaborar com institutos de pesquisa apropriados e buscar construir um quadro completo do progresso de implementação, contendo estudos qualitativos e quantitativos. As diretrizes para elaboração dos relatórios periódicos exigem informações estatísticas desagregadas detalhadas e outras informações que abrangem todas as áreas da Convenção. É essencial não apenas estabelecer sistemas eficazes de coleta de dados, mas também garantir que os dados coletados sejam avaliados e usados para analisar o progresso na implementação, bem como para identificar problemas e informar todo o desenvolvimento de políticas públicas para crianças. A avaliação requer o desenvolvimento de indicadores relacionados a todos os direitos garantidos pela Convenção.

49. O Comitê congratula os Estados Partes que introduziram a publicação anual de relatórios sobre o estado dos direitos das crianças em toda a sua jurisdição. A publicação e a ampla divulgação dos relatórios, bem como a realização de debates, inclusive no parlamento, pode gerar um foco no amplo envolvimento do público nos processos de implementação. Traduções, incluindo versões para crianças, são essenciais para engajar crianças e minorias no processo.

50. O Comitê enfatiza que, em muitos casos, apenas as próprias crianças estão em posição para indicar se seus direitos estão sendo completamente reconhecidos e realizados. Entrevistar crianças - e usá-las como pesquisadores (com as salvaguardas apropriadas) - é, provavelmente, um importante método para descobrir, por exemplo, em que medida seus direitos civis, incluindo o direito crucial estabelecido no artigo 12, estão sendo assegurados, e também para avaliar se suas opiniões estão sendo ouvidas, levadas em consideração e respeitadas dentro da família, nas escolas e assim por diante.

G. TORNAR AS CRIANÇAS VISÍVEIS NOS ORÇAMENTOS

51. Nas diretrizes para elaboração dos relatórios e nas considerações dos relatórios elaborados pelos Estados Partes, o Comitê tem prestado muita atenção à identificação e análise dos recursos destinados às crianças nos orçamentos nacionais e demais orçamentos¹⁴. Nenhum Estado pode dizer se está cumprindo os direitos econômicos, sociais e culturais das crianças “na máxima extensão... de acordo com os recursos disponíveis”, como é requerido nos termos do artigo 4, a menos que seja possível identificar a proporção dos orçamentos nacionais e dos demais orçamentos alocados ao setor social e, dentro desse, às crianças, tanto direta quanto indiretamente. Alguns Estados alegaram que não é possível analisar os orçamentos nacionais dessa maneira. Entretanto, outros Estados já fizeram e publicaram os “orçamentos infantis” anuais. O Comitê precisa saber quais medidas estão sendo tomadas em todos os níveis do Governo para assegurar que os planejamentos econômico e social, as tomadas de decisões e a definição dos orçamentos estão sendo feitos tendo como consideração principal o melhor interesse das crianças, e que as crianças, em particular as marginalizadas e vulnerabilizadas, estão sendo protegidas dos efeitos adversos de políticas econômicas ou crises financeiras.

52. Enfatizando que as políticas econômicas nunca são neutras em seus efeitos sobre os direitos das crianças, o Comitê se preocupa profundamente com os efeitos negativos sobre as crianças, resultantes de programas de ajuste e de transição para uma economia de mercado. Os deveres de implementação elencados no artigo 4 e em outras disposições da Convenção exigem um monitoramento rigoroso dos efeitos de tais mudanças e um ajuste das políticas para proteger os direitos econômicos, sociais e culturais das crianças.

¹⁴ Comentários gerais a respeito da forma e do conteúdo dos Relatórios Periódicos que devem ser apresentados pelos Estados Partes nos termos da alínea b) do parágrafo 1 do artigo 44 da Convenção, CRC/C/58, 20 de novembro de 1996, parágrafo 11.

H. FORMAÇÃO E CAPACITAÇÃO

53.O Comitê enfatiza a obrigação dos Estados de desenvolver formação e capacitação para todos os envolvidos no processo de implementação - funcionários do governo, parlamentares e membros do Poder Judiciário - e para todos que trabalham com e para crianças. Esses incluem, por exemplo, líderes comunitários e religiosos, professores, assistentes sociais e outros profissionais, incluindo aqueles que trabalham com crianças em instituições e locais de detenção, a polícia e as forças armadas, incluindo forças de manutenção da paz, aqueles que trabalham na mídia e muitos outros. A formação precisa ser sistemática e contínua - inicial e “reciclagem”. O propósito da formação é enfatizar o status da criança como titular de direitos humanos, aumentar o conhecimento e entendimento da Convenção e incentivar o respeito ativo por todas as suas disposições. O Comitê espera ver a Convenção refletida nos currículos profissionais, nos códigos de conduta e currículos educacionais em todos os níveis. A compreensão e o conhecimento dos direitos humanos devem, evidentemente, ser promovidos entre as próprias crianças, por meio do currículo escolar e por outras maneiras (ver também o parágrafo 69 *infra* e o Comentário Geral nº 1 do Comitê (2001), sobre os objetivos da educação).

54.As diretrizes do Comitê para os relatórios periódicos mencionam muitos aspectos da formação, incluindo formação especializada, essencial para que todas as crianças desfrutem de seus direitos. A Convenção destaca a importância da família em seu preâmbulo e em muitos artigos. É particularmente importante que a promoção dos direitos das crianças seja integrada à preparação para a paternidade e educação parental.

55.Deve haver avaliação periódica da eficácia da formação, analisando não apenas o conhecimento da Convenção e de suas disposições, mas também em qual extensão ela contribuiu para o desenvolvimento de atitudes e práticas que promovam ativamente o gozo dos direitos pelas crianças.

I. COOPERAÇÃO COM A SOCIEDADE CIVIL

56.A implementação é uma obrigação dos Estados Partes, entretanto precisa também envolver todos os setores da sociedade, incluindo as próprias crianças. O Comitê reconhece que as responsabilidades de respeitar e garantir que os direitos das crianças se estendem, na prática, para além do Estado e de serviços e instituições por ele controladas, incluindo crianças, pais e famílias em sua concepção ampla, outros adultos e serviços e organizações não estatais. O Comitê concorda, por exemplo, com o Comentário Geral nº 14 (2000), do Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais sobre o direito ao mais alto padrão de saúde possível, contido no parágrafo 42, que dispõe: “Embora apenas os Estados sejam parte do Pacto e, portanto, responsáveis pelo cumprimento do mesmo, todos os membros da sociedade - indivíduos, incluindo profissionais de saúde, famílias, comunidades locais, organizações intergovernamentais e não governamentais, organizações da sociedade civil, bem como o setor empresarial privado - possuem responsabilidades em relação à realização do direito à saúde. Os Estados Partes devem, portanto, proporcionar um ambiente que facilite a execução de tais responsabilidades”.

57.O artigo 12 da Convenção, conforme enfatizado (ver parágrafo 12, *supra*), exige que seja dada a devida importância às opiniões das crianças em todos os assuntos que as afetam, o que inclui claramente a implementação da Convenção “deles”.

58.O Estado precisa trabalhar em estreita colaboração com as ONGs no sentido mais amplo, respeitando suas autonomias. Tais ONGs incluem, por exemplo, ONGs de direitos humanos, organizações lideradas por crianças e jovens, grupos de jovens, grupos de pais e famílias, grupos religiosos, instituições acadêmicas e associações profissionais. As ONGs tiveram um papel crucial na redação da Convenção e seu envolvimento no processo de implementação é vital.

59.O Comitê é receptivo com o desenvolvimento de coalizões e alianças de ONGs formadas para promover, proteger e monitorar os direitos humanos das crianças e incentiva os governos a dar a elas um apoio não diretivo e a

desenvolver relações formais e informais positivas com elas. O envolvimento das ONGs no processo de elaboração de relatórios sob a Convenção, abrangendo a definição de “organismos competentes”, nos termos do artigo 45 (a), em muitos casos gerou um verdadeiro impulso ao processo de implementação e de apresentação dos relatórios. O Grupo de ONGs para a Convenção sobre os Direitos da Criança possui um impacto muito positivo, forte e de suporte no processo de desenvolvimento dos relatórios e em outros aspectos do trabalho do Comitê. O Comitê enfatiza em suas diretrizes para a elaboração dos relatórios que o processo de elaboração “deve incentivar e facilitar a participação popular e o escrutínio público das políticas governamentais”¹⁵. Os meios de comunicação podem ser parceiros valiosos no processo de implementação (ver também o parágrafo 70).

J. COOPERAÇÃO INTERNACIONAL

60.O Artigo 4 enfatiza que a implementação da Convenção é um exercício cooperativo para os Estados do mundo. Esse artigo e outros da Convenção sublinham a necessidade de cooperação internacional¹⁶. A Carta das Nações Unidas (Artigos 55 e 56) identifica as propostas gerais para a cooperação internacional econômica e social, e os membros comprometeram-se nos termos da Carta “a tomar ações conjuntas e separadas em cooperação com a Organização” para atingir tais propósitos. Na Declaração do Milênio das Nações Unidas e em outros encontros globais, incluindo a sessão especial da Assembleia Geral das Nações Unidas sobre as crianças, os Estados comprometeram-se, em particular, em cooperar internacionalmente para eliminar a pobreza.

61.O Comitê adverte os Estados Partes que a Convenção deve formar a estrutura (*framework*) para o desenvolvimento internacional da assistência relacionada, direta ou indiretamente, às crianças e que programas dos Estados doadores devem ser baseados em direitos. O Comitê incentiva os Estados a tomarem conhecimento das metas acordadas internacionalmente, incluindo a meta das Nações Unidas para o desenvolvimento internacional de assistência de 0,7% do Produto Interno Bruto. Esse objetivo foi reiterado juntamente com outras metas no Consenso de Monterrey, decorrente da Conferência Internacional de 2002 sobre o Financiamento para o Desenvolvimento¹⁷. O Comitê incentiva os Estados Partes que recebem ajuda e assistência internacionais a alocar parte substancial especificamente às crianças. O Comitê espera que os Estados Parte sejam capazes de identificar anualmente a quantidade e proporção de apoio internacional destinado à implementação dos direitos da criança.

62.O Comitê endossa os objetivos da iniciativa 20/20, que visa a alcançar o acesso universal aos serviços sociais básicos de boa qualidade, de forma sustentável, como uma responsabilidade compartilhada entre Estados em desenvolvimento e os Estados doadores. O Comitê observa que os encontros internacionais realizados para analisar o progresso concluíram que muitos Estados terão dificuldade em efetivar os direitos econômicos e sociais, a menos que recursos adicionais sejam alocados e a eficiência na alocação de recursos seja aumentada. O Comitê toma nota e incentiva os esforços que estão sendo feitos para reduzir a pobreza nos países mais endividados por meio do Documento de Redução Estratégica da Pobreza (*Poverty Reduction Strategy Paper - PRSP*). Como estratégia central para realizar as metas de desenvolvimento do milênio pelos países, os PRSPs devem focar fortemente nos direitos das crianças. O Comitê incita os Governos, os doadores e a sociedade civil a assegurar que as crianças sejam uma prioridade proeminente no desenvolvimento dos PRSPs e nas Abordagens Setoriais Para o Desenvolvimento (SWAps). Tanto os PRSPs quanto as SWAps devem refletir os princípios dos direitos das crianças, com uma abordagem holística e centrada nas crianças, reconhecendo-as como titulares de direitos e a incorporação de metas de desenvolvimento e objetivos relevantes para as crianças.

63.O Comitê incentiva os Estados a fornecer e a utilizar, conforme apropriado, assistência técnica no processo de implementação da Convenção. O Fundo das Nações Unidas para a Infância (Unicef), o Escritório do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos (OHCHR) e outras agências e agências relacionadas podem fornecer assistência técnica em muitos aspectos da implementação. Os Estados Partes são incentivados a identificar

15 Ibid, parágrafo 3.

16 Os seguintes artigos da Convenção se relacionam explicitamente com a cooperação internacional: artigos 7 (2); 11 (2); 17 (b); 21 (e); 22 (2); 23 (4); 24 (4); 27 (4); 28 (3); 34 e 35.

17 Relatório da Conferência Internacional sobre o Financiamento para o Desenvolvimento, Monterrey, México, 18-22 de Março de 2002 (A/Conf.198/11).

seu interesse em assistência nos seus relatórios ao abrigo da Convenção.

64. Na promoção da cooperação internacional e assistência técnica, todas as agências das Nações Unidas e agências relacionadas devem ser orientadas pela Convenção e devem integrar os direitos das crianças nas suas atividades. Devem procurar garantir, dentro de sua influência, que a cooperação internacional vise apoiar os Estados para que cumpram suas obrigações decorrentes da Convenção. Do mesmo modo, o Grupo Banco Mundial, o Fundo Monetário Internacional e a Organização Mundial do Comércio devem garantir que suas atividades relacionadas à cooperação e ao desenvolvimento econômico considerem primordialmente o melhor interesse das crianças e promovam a plena implementação da Convenção.

K. INSTITUIÇÕES INDEPENDENTES DE DIREITOS HUMANOS

65. Em seu comentário geral nº 2 (2002), intitulado “O papel das instituições independentes de direitos humanos na proteção e na promoção dos direitos da criança”, o Comitê afirma que “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 o avanço da realização universal dos direitos da criança”. Instituições independentes de direitos humanos são complementares às estruturas governamentais eficazes para as crianças; o elemento essencial é independência: “O papel das instituições nacionais de direitos humanos é monitorar de forma independente o cumprimento e o progresso do Estado em direção à implementação e fazer todo o possível para garantir o respeito aos direitos das crianças. Embora isso possa exigir que a instituição desenvolva projetos para aumentar a promoção e proteção dos direitos da criança, isso não deve fazer com que o Governo delegue suas obrigações de monitoramento à instituição nacional. É essencial que tais instituições permaneçam totalmente livres para estabelecer sua própria agenda e determinar suas próprias atividades.”¹⁸ O comentário geral nº 2 fornece orientação detalhada sobre o estabelecimento e o funcionamento das instituições independentes de direitos humanos das crianças.

Artigo 42: Tornando a Convenção conhecida para adultos e crianças

“Os Estados Partes se comprometem a tornar os princípios e as disposições da Convenção amplamente conhecidos, por meios apropriados e ativos, tanto para adultos como para crianças”.

66. Os indivíduos precisam saber quais são seus direitos. Tradicionalmente, na maioria das sociedades, se não em todas, as crianças não são consideradas sujeitos de direitos. Portanto, o artigo 42 adquire uma importância particular. Se os adultos ao redor das crianças, seus pais e outros membros da família, professores e prestadores de cuidados não entendem as implicações da Convenção, e sobretudo a confirmação de que as crianças possuem também um status de sujeitos de direitos, é improvável que os direitos estabelecidos pela Convenção sejam realizados para muitas delas.

67. O Comitê propõe que os Estados desenvolvam uma estratégia abrangente para disseminar o conhecimento da Convenção por toda a sociedade. Isso deve incluir informações sobre os órgãos - governamentais e independentes - envolvidos na implementação e monitoramento e sobre como entrar em contato com eles. No nível mais básico, o texto da Convenção deve ser amplamente divulgado em todos os idiomas (e o Comitê elogia a coleção de traduções oficiais e não oficiais da Convenção feitas pelo OHCHR). É necessário haver uma estratégia de divulgação da Convenção entre os analfabetos. A Unicef e as ONGs em muitos Estados desenvolveram versões da Convenção para crianças de várias idades - um processo que o Comitê acolhe e incentiva; estas versões também devem informar às crianças sobre fontes de ajuda e aconselhamento.

68. As crianças precisam adquirir conhecimento sobre seus direitos e o Comitê enfatiza especialmente a incorporação da aprendizagem sobre a Convenção e sobre os direitos humanos em geral no currículo escolar em todas as etapas. O Comentário Geral nº 1 (2001) do Comitê, intitulado “Os objetivos da educação” (artigo 29, parágrafo 1º), deve ser lido em conjunto com este. O artigo 29, parágrafo 1º, exige que a educação da criança seja direcionada

18 HRI/GEN/1/Rev. 6, parágrafo 25, página 295.

para "... o desenvolvimento do respeito aos direitos humanos e às liberdades fundamentais...". O comentário geral sublinha: "A educação em direitos humanos deve fornecer informações sobre o conteúdo dos tratados de direitos humanos. Mas as crianças também devem aprender sobre direitos humanos observando os padrões de direitos humanos implementados na prática, seja em casa, na escola ou na comunidade. A educação em direitos humanos deve ser um processo abrangente e realizado ao longo da vida, começando com a reflexão dos valores dos direitos humanos na vida cotidiana e nas experiências das crianças."¹⁹

69. Da mesma forma, o aprendizado sobre a Convenção precisa ser integrado ao processo inicial e contínuo do treinamento para o serviço de todos aqueles que trabalham com e para crianças (ver parágrafo 53 *supra*). O Comitê lembra aos Estados Partes as recomendações que fez após o encontro sobre medidas gerais de implementação realizado para comemorar o décimo aniversário da adoção da Convenção, no qual lembrou que a "divulgação e conscientização sobre os direitos da criança são mais eficazes quando concebidas como um processo de mudança social, de interação e diálogo ao invés de ser realizada de modo expositivo. A conscientização deve envolver todos os setores da sociedade, incluindo crianças e jovens. Crianças, incluindo adolescentes, têm o direito de participar na conscientização sobre seus direitos, na extensão máxima de sua capacidade de desenvolvimento"²⁰.

"O Comitê recomenda que todos os esforços para fornecer treinamento sobre os direitos das crianças sejam práticos, sistemáticos e integrados à formação profissional regular, a fim de maximizar seu impacto e sustentabilidade. O treinamento em direitos humanos deve usar métodos participativos e equipar os profissionais com habilidades e atitudes que lhes permitam interagir com crianças e jovens de uma maneira que respeite seus direitos, dignidade e respeito próprio."²¹

70. A mídia pode desempenhar um papel crucial na divulgação da Convenção e no seu conhecimento, entendimento e compreensão e o Comitê incentiva seu envolvimento voluntário no processo, que pode ser estimulado por governos e ONGs.²²

Artigo 44 (6): Tornando Relatórios sob a Convenção amplamente disponíveis

"Os Estados Partes devem tornar os seus Relatórios amplamente disponíveis ao público em seus países"

71. Para que os Relatórios sob a Convenção possam ter um papel importante no processo de implementação em um nível nacional, é necessário que sejam conhecidos pelos adultos e crianças em todo o Estado Parte. O procedimento de apresentação de relatórios constitui uma forma única de responsabilização internacional em relação ao modo como os Estados tratam as crianças e seus direitos. Mas isso ocorrerá apenas se os Relatórios forem disseminados e debatidos de maneira construtiva em um nível nacional, de outro modo é improvável que tal processo tenha um impacto substancial na vida das crianças.

72. A Convenção requer explicitamente que os Estados tornem seus Relatórios amplamente acessíveis ao público, e isso deve ser feito quando eles são enviados ao Comitê. Os relatórios devem ser verdadeiramente acessíveis, por exemplo, por meio da tradução em todos os idiomas, em formatos adequados para crianças e pessoas com deficiência, entre outros. A internet pode ajudar na divulgação, e os Governos e Parlamentos são incentivados fortemente a publicar tais relatórios em seus sites.

73. O Comitê insta os Estados a tornarem toda a documentação de exame de seus relatórios sob a Convenção amplamente disponíveis para promover um debate construtivo e informar o processo de implementação em todos os níveis. Em particular, as observações finais do Comitê devem ser divulgadas ao público, incluindo crianças, e devem ser objeto de debate detalhado no parlamento. Instituições independentes de direitos humanos e ONGs podem desempenhar um papel crucial para ajudar a garantir um amplo debate. Os registros resumidos do exame de representantes do Governo pelo Comitê auxiliam na compreensão do processo e os requisitos do Comitê e também devem ser disponibilizados e discutidos.

19 Ibid., parágrafo 15, página 286.

20 Veja a CRC/C/90, parágrafo 291, alínea k.

21 Ibid., parágrafo 291 (l).

22 O Comitê realizou um dia de discussão geral sobre o tema "A criança e a mídia", em 1996, adotando recomendações detalhadas (ver CRC/C/ 57, parágrafos 242 e seguintes.).

Anexo I

RATIFICAÇÃO DE OUTROS INSTRUMENTOS INTERNACIONAIS DE DIREITOS HUMANOS CHAVE

Conforme afirmado no parágrafo 17 do presente comentário geral, o Comitê sobre os Direitos das Crianças, como parte de suas considerações sobre as medidas gerais de implementação, e à luz dos princípios da indivisibilidade e da interdependência dos direitos humanos, incentiva invariavelmente aos Estados Partes que, caso ainda não tenham feito, ratifiquem os dois Protocolos Facultativos da Convenção sobre os Direitos da Criança (sobre a participação de crianças em conflitos armados e sobre a venda de crianças, a prostituição infantil e a utilização de crianças em pornografia), assim como seis outros principais instrumentos internacionais relativos aos direitos humanos. Durante o seu diálogo com os Estados Partes, o Comitê, frequentemente, os incentiva a considerar a possibilidade de ratificação dos outros instrumentos internacionais pertinentes. Uma lista não exaustiva de tais instrumentos está anexada abaixo. O Comitê atualizará esta lista periodicamente.

- Protocolo Facultativo ao Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos;
- Segundo Protocolo Facultativo ao Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos, objetivando a abolição da pena de morte;
- Protocolo Facultativo à Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher;
- Protocolo Facultativo à Convenção contra a Tortura e Outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes;
- Convenção Relativa à Luta contra as Discriminações na Esfera do Ensino;
- Convenção sobre o Trabalho Forçado nº 29 da OIT, 1930;
- Convenção nº 105 da OIT sobre a Abolição do Trabalho Forçado, 1957;
- Convenção nº 138 da OIT relativa à Idade Mínima para Admissão ao Emprego, 1973;
- Convenção nº 182 da OIT sobre a Proibição das Piores Formas de Trabalho Infantil, 1999;
- Convenção nº 183 da OIT sobre Proteção à Maternidade, 2000;
- Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951, alterada pelo Protocolo relativo ao Estatuto dos Refugiados de 1967;
- Convenção sobre a Escravidão (1926);
- Protocolo que altera a Convenção sobre Escravidão (1953);
- Convenção Suplementar Sobre Abolição da Escravatura, do Tráfico de Escravos e das Instituições e Práticas Análogas à Escravatura (1956);
- Protocolo Adicional à Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional Relativo à Prevenção, Repressão e Punição do Tráfico de Pessoas, em Especial Mulheres e Crianças (2000);
- Convenção de Genebra relativa à Proteção de Civis em Tempo de Guerra;
- Protocolo Adicional às Convenções de Genebra de 12 de agosto de 1949 relativo à Proteção de vítimas de conflitos armados internacionais (Protocolo I);
- Protocolo Adicional às Convenções de Genebra de 12 de agosto de 1949 relativo à Proteção das vítimas de conflitos armados não internacionais (Protocolo II);

- Convenção sobre a Proibição de Uso, Armazenamento, Produção e Transferência de Minas Antipessoais e sua Destruição;
- Estatuto do Tribunal Penal Internacional;
- Convenção de Haia sobre a Proteção das Crianças e a Cooperação em Matéria de Adoção Internacional;
- Convenção de Haia sobre os Aspectos Cíveis do Rapto Internacional de Crianças;
- Convenção de Haia sobre Jurisdição, Lei Aplicável, Reconhecimento, Execução e Cooperação em matéria de responsabilidade parental e medidas de proteção das crianças de 1996.